Preußische Notverordnungen.

Eine vergleichende Darstellung des Notverordnungsrechts der Preußischen Regierung nach Art. 55 der Preußischen Verfassung, nach Art. 48 Abs. 4 der Reichsverfassung und auf Grund einer Ermächtigung seitens des Reichspräsidenten aus Art. 48 Abs. 2 der Reichsverfassung unter besonderer Berücksichtigung seiner Rechtsnatur.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Philipps-Universität zu Marburg,

vorgelegt von

Günter Dürre,

Gerichtsreferendar aus Berlin.

Marburg 1934.

Druck: Handelsdruckerei C. Trute, Quakenbrück i. H.

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 12. Januar 1934.

Berichterstatter: Reichsminister a. D., o. ö. Professor der Rechte, D. theol. Dr. jur. Dr. phil. Joh. Victor Bredt.

Meinen lieben Eltern
in Dankbarkeit gewidmet.

Inhaltsübersicht.

Schrifttum VII

Einleitung: Das Staatsnotrecht im Rechtsstaat 1

I. Teil: Das Notverordnungsrecht nach Art. 55 der Preußischen Verfassung 6

§ 1. Begriff und Geschichte 6

§ 2. Die Erfordernisse zum Erlaß einer Notverordnung nach Art. 55 8

1. Die formellen Voraussetzungen 8

2. Die materiellen Voraussetzungen 10

§ 3. Die Rechtsnatur der Notverordnung und die Bedeutung der Genehmigung durch den Landtag . . . 13

§ 4. Ihr Verhältnis zum Landesrecht und zum Reichsrecht. 16

II. Teil: Das Preußische Notverordnungsrecht nach Art. 48 Abs. 4 der Reichsverfassung 18

§ 5. Die Entstehungsgeschichte des Art. 48 Abs. 4 . . . 18

§ 6. Umfang und Inhalt des Notverordnungsrechts . . 21

1. Die Erfordernisse zum Erlaß einer Notverordnung nach Art. 48 Abs. 4 21

a) Die allgemeinen Voraussetzungen des Abs. 2 . 21

b) Die speziellen Voraussetzungen des Abs. 4 . . 23

2. Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Notverordnung 26

§ 7. Die Kontrollen über die Landesdiktatur 28

§ 8. Die Rechtsstellung der Preußischen Regierung bei Ausübung der reichsrechtlichen Ermächtigung . . . 29

1. Die Landesregierung als Reichsorgan 29

2. Die Landesregierung als Landesorgan 33
a) Zuständigkeitserweiterung der Preußischen Gesetzgebungskompetenz oder 33
b) Uebertragung von Reichsgewalt an Landesbehörden? 34
§ 9. Die Rechtsnatur einer Notverordnung nach Art. 48 Abs. 4 36
1. Reichsorgan und Reichsrecht 36
2. Landesorgan und Landesrecht 38
3. Die Lösung der Streitfrage nach der Wertung der Rechtsnormen in Art. 13 Abs. 1 RV. 38
§ 10. Das Verhältnis des Art. 48 Abs. 4 RV. zum Art. 55 Pr. V. 41
III. Teil: Das Preußische Notverordnungsrecht auf Grund einer Ermächtigung seitens des Reichspräsidenten im Rahmen des Art. 48 Abs. 2 der Reichsverfassung . . . 45
§ 11. Die Uebertragung des Notverordnungsrechts aus Art. 48 Abs. 2 auf die Preußische Regierung . . . 45
1. Die Hilfsorgane des Reichspräsidenten . . . 45
2. Die Grenzen der Ermächtigung 46
3. Die Rechtsnatur der Ermächtigung 48
§ 12. Die Voraussetzungen und Kontrollen des delegierten Notverordnungsrechts 50
§ 13. Die Rechtsstellung der Preußischen Regierung in Ausübung der Befugnisse des Reichspräsidenten . . . 53
1. Die Landesregierung als Glied einer reichseigenen Diktaturbehörde 53
2. Die unmittelbare und mittelbare Diktaturorganisation 54
3. Die Lösung der Streitfrage unter Berücksichtigung der gliedstaatlichen Selbständigkeit 54
§ 14. Die Rechtsnatur der delegierten Notverordnung . . 55
§ 15. Ein Vergleich der delegierten Notverordnungen mit denen nach Art. 48 Abs. 4 RV. 59

Schrifttum.

Anschütz: Kommentar, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Aufl., Berlin 1932.

Anschütz-Thoma: Handbuch des deutschen Staatsrechts, Tübingen, Teil I 1930, Teil II 1932.

Apelt: Ausnahmeverordnung und Notverordnung, JW. 1931 S. 698 ff.

Badura: Gibt es ein überverfassungsrechtliches Staatsnotrecht? R. u. Pr. Verw.Bl. 1932 S. 987 ff.

Bilfinger: Notrecht, DJZ. 1931 S. 1421 ff.

Bitter: Die Entwicklung des Notverordnungsrechts seit Erlaß der Preußischen Verfassung von 1920, Diss. Breslau 1930.

Brecht: Ausnahmerecht, in v. Brauchitsch, Verw. Ges. f. Preußen II S. 246 ff., Berlin 1928.

Bredt: Der Geist der deutschen Reichsverfassung, Berlin 1924.

v. Bremen: Die Diktaturgewalt gegenüber Ländern und Gemeinden, „Reich und Länder" 1932, S. 42 ff.

Bumke: Der Staatsgerichtshof zu Art. 48 RV., DJZ. 1932 S. 2 ff.

„ Reichsrecht oder Landesrecht, DJZ. 1932 S. 569 ff.

Dageförde: Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 RV., Diss. Marburg 1924.

Elsner: Das richterliche Prüfungsrecht gegenüber Notverordnungen nach Art. 55 Pr. V. und den sogenannten Notverordnungen nach Art. 48 Abs. 2 RV., Diss. Breslau 1932.

Forsthoff: Der Ausnahmezustand der Länder, Annalen des Deutschen Reichs, 1923/25 S. 138 ff., München 1926.

Friedmann: Der Ausnahmezustand nach Art. 48 Abs. 2—5 RV. unter besonderer Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung, Diss. Berlin 1927.

Gebhard: Kommentar zur Reichsverfassung, München-Berlin-Leipzig 1932.

Giese: Schicksalsstunden des Beamtenrechts, DJZ. 1932 S. 136 ff.
„ Kommentar zur Verfassung des Deutschen Reichs, 8. Aufl., Berlin 1931.
„ Lehrbuch, Deutsches Staatsrecht, Berlin 1930.
Giese-Volkmann: Die Preußische Verfassung, Kommentar, Berlin 1926.
Gmelin: Der Ausnahmezustand, Handbuch der Politik, Bd. III S. 156 ff., Berlin-Leipzig 1921.
Grau: Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen, Berlin 1922.
„ Diktaturgewalt und Reichsverfassung in der Gedächtnisschrift für E. Seckel, S. 430 ff., Berlin 1927.
„ im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, § 80, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten; § 81, Die Diktaturgewalt der Landesregierungen.
Großhut: Staatsnot und Staatsnotrecht, Württembergische Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung, 1932 S. 177 ff., Stuttgart.
Goguel: Die Verhängung des Ausnahmezustandes nach früherem Recht und nach der Reichsverfassung, Diss. Breslau 1927.
Hagen: Staatsrechtliche Grundlagen der Notverordnungen des Reichspräsidenten, Diss. Leipzig 1932.
Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht, 1. u. 2. Aufl., Berlin (2. Aufl. bearb. von Kurtzig, Berlin 1930).
Häntzschel: Ueber die Grundlagen und Grenzen des heutigen Ausnahmerechts, DJZ. 1924 S. 341 ff.
„ Reichsrecht oder Landesrecht, Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt 1932 S. 521 ff.
Hensel: Die Rangordnung der Rechtsquellen, Hdb. D. St. R. § 84.
Huber: Die Verfassung des Freistaates Preußen, Berlin 1921.
Jacobi: Die Rechtsverordnungen, Hdb. D. St. R. § 77.
„ Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 RV., Veröff. d. Verein. D. St., Berlin 1924, Heft 1 S. 63 ff.
Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. Berlin 1929.
„ Gesetz und Verordnung, Ausgabe von 1887.
Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Berlin 1931.
Kelsen: Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925.
Kluge: Delegierte Diktaturgewalt, „Reich und Länder“ 1932 S. 15 ff.
Koellreutter: Staatsnotrecht und Staatsauffassung, DJZ. 1932 S. 39 ff.

Kronheimer: Der Streit um den Art. 48 RV., Arch. f. öff. R. VII S. 304 ff.

Kühnemann: Können Reichsetat und Reichskredite diktatorisch geregelt werden? R. u. Pr. Verw. Bl. 1931 S. 746 ff.

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Bd. III, 1. Abtlg., Tübingen 1880, 1. Aufl.

Loewe: Kommentar zur Strafprozeßordnung, Berlin, 15. Aufl.

Löwenthal: Der Umfang der Diktaturbefugnisse des Reichspräsidenten, R. u. Pr. Verw. Bl. 1932 S. 144 ff.

Lohmann: Die Delegation der Gesetzgebungsgewalt im Verfassungsstaate, Diss. Bonn 1928.

Lüdcke: Gesetzgebung außerhalb des Parlaments, Diss. Würzburg 1927.

Lukas: Bundesstaatliche und gliedstaatliche Rechtsordnung, Veröff. d. Verein. D. St., Heft 6 S. 25 ff., Berlin 1929.

v. Lympius: Die gegenseitigen Rechtsverhältnisse von Reich und Ländern bei der Handhabung des Art. 48 RV., R. u. Pr. Verw. Bl. 1932 S. 581 ff.

v. Mettenheim: Der preußische Staatsrat, Abhandlungen des Staats- und Verwaltungsrechts, Bd. 42/43, Breslau 1929.

Meyer: Besprechung von P. Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Annalen des Deutschen Reichs, Jahrg. 1880 S. 337 ff., Leipzig 1880.

Mezger: Strafrecht, München-Leipzig 1931.

Möbius: Uebertragung des Notverordnungsrechts des Reichspräsidenten, DJZ. 1932 S. 224 ff.

Nawiasky: Die Auslegung des Art. 48 RV., Arch. f. öff. R. IX S. 1 ff.

„ Die gegenseitigen Rechtsverhältnisse von Reich und Ländern bei der Handhabung des Art. 48 RV., R. u. Pr. Verw. Bl. 1932 S. 621 ff.

„ Verfassungsmäßiger und außerverfassungsmäßiger Notstand, R. u. Pr. Verw. Bl. 1933 S. 141 ff.

Nibler: Die Verhängung des Ausnahmezustandes durch die Landesregierungen auf Grund des Art. 48 Abs. 4 RV., Diss. Erlangen 1924.

Ott: Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen auf Grund Art. 48 RV., Diss. Marburg 1925.

Peters: Das Notverordnungsrecht nach Art. 55 Pr. V., Verw. Arch. Bd. 31 S. 375 ff.

Poetzsch: Vom Staatsleben unter der Weimarer Reichsverfassung, Jahrb. d. öff. R. XIII S. 1 ff.

Poetzsch-Heffter: Handkommentar zur Reichsverfassung, Berlin 1928.

Preuß: Reichsverfassungsmäßige Diktatur, Zeitschr. f. Politik, Bd. XIII S. 97 ff.

v. Rittberg: Ausnahmezustand und Notverordnung nach Reichsrecht und preußischem Landesrecht, Diss. Breslau 1922.

Rothenbücher: Der Streit zwischen Bayern und dem Reich um Art. 48 RV., Arch. f. öff. R. VII S. 71 ff.

Rotter: Das Notverordnungsrecht in Preußen und im Reiche einst und jetzt, Diss. Greifswald 1922.

Schack: Sind die durch eine Notverordnung des Reichspräsidenten ermächtigten Verordnungen der Landesregierungen Reichsrecht oder Landesrecht? Beamten-Jahrb. 1932 S. 591 ff.

Schmitt, Carl: Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 RV., Veröff. d. Verein. D. St., Heft 1 S. 63 ff., Berlin 1924.

„ Die Diktatur, München 1928.

„ Der Hüter der Verfassung, Tübingen 1931.

Schoen: Die Verordnungen, Handb. d. Politik, Bd. I S. 248, Berlin-Leipzig 1920.

Schoenborn: Die Notverordnungen, Handb. D. St. R. II § 82.

Schwalb: Die Grenzen der außerordentlichen Befugnisse des Reichspräsidenten, DJZ. 1924 S. 694 ff.

„ Die außerordentlichen Befugnisse der Landesregierungen aus Art. 48 RV., DJZ. 1925 S. 209 ff.

Stier-Somlo: Kommentar zur Verfassung des Freistaates Preußen, Berlin 1921.

„ Das preußische Verfassungsrecht, Bonn 1922.

„ Die verfassungsmäßigen Rechte des Preußischen Staatsrats und die Folgen ihrer Nichtbeachtung, Arch. f. öff. R. III S. 129 ff.

Strupp: Das Ausnahmerecht der Länder nach Art. 48 Abs. 4 RV., Arch. f. öff. R. V S. 181 ff.

Steinmeyer: Die verfassungsmäßige Diktatur auf Grund des Art. 48 RV., Diss. Marburg 1925.

Thoma: Besprechung von Grau: „Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen", JW. 1924 S. 1494 ff.

„ Der Vorbehalt der Legislative und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit von Verwaltung und Rechtsprechung, Hdb. D. St. R. II § 76.

Utz: Das Notverordnungsrecht im Reich und in Bayern, Diss. Erlangen 1928.

Vogels: Die Preußische Verfassung, Kommentar, 2. Aufl. 1927.
Waldecker: Die Verfassung des Freistaates Preußen, Berlin 1928.
Walz: Staatsrecht, Berlin 1931.

Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung.
Drucksachen der Preußischen Landesversammlung.
Reichstagsdrucksachen.
Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen,
Bd. 56 S. 161 ff.
Bd. 56 S. 177 ff.
Bd. 59 S. 185 ff.
Entscheidungen des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, abgedruckt in den Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, Bd. 112 Anh. S. 6 ff.
Bd. 134 Anh. S. 12 ff.
Bd. 135 Anh. S. 30 ff.
Entscheidungen des Bayrischen Staatsgerichtshofes, abgedruckt bei Lammers-Simons, Bd. III S. 171 ff.

Einleitung: Das Staatsnotrecht im Rechtsstaat.

Die Grundlage für den Rechtsstaat bildet der Grundsatz von der Gesetzmäßigkeit sämtlicher Verwaltungsakte. Seine Verwirklichung hat das Vorhandensein bezw. die Schaffung eines umfassenden Rechtssystems zur Voraussetzung. Die Probe auf die strenge Beachtung dieser Grundregel erfährt der Rechtsstaat in Zeiten staatlicher Not und der Revolutionsgefahr, denn die außergewöhnlichen politischen Verhältnisse solcher Zeiten erfordern außerordentliche Maßnahmen. Die berufenen Träger der Gesetzgebung im parlamentarischen Staat, die Parlamente, sind bei ihrem mit vielen Rechtsgarantien ausgestatteten und deshalb schwerfälligen und zeitraubenden Gesetzgebungsverfahren nicht in der Lage, Notstandsmaßnahmen zu treffen, die nur bei sofortigem Inkrafttreten wirksame Hilfe bringen können. Wegen ihrer schnellen Entschließungsfähigkeit ist die vollziehende Staatsgewalt das hierzu am besten geeignete Staatsorgan.

Dieser Erkenntnis folgend, hat man in den deutschen Verfassungen der Nachkriegszeit in weit größerem Maße als vor dem Kriege der Exekutive für Zeiten politischer Not außerordentliche Vollmachten zuerkannt. Unter Beibehaltung des Notverordnungsrechts der deutschen Länder [1]) ist im Art. 48 RV. dem Reichspräsidenten und bei Gefahr im Verzuge den Landesregierungen eine weitreichende, die vorübergehende Außerkraftsetzung gewisser Grundrechte einschließende Befugnis zum Erlaß von Notstandsmaßnahmen verliehen worden.

Die übliche Zuständigkeitsverteilung für die Ausübung der Staatsgewalt wird im Staatsnotstand zugunsten der Exkutive durchbrochen. Ihre Organe entscheiden unter Würdigung der politischen Lage nach eigenem Ermessen, ob sie von ihrem verfassungsmäßigen Notgesetzgebungsrecht Gebrauch machen wollen. Tun sie es, so geht damit der Schwerpunkt der Staatsgewalt, das Gesetzgebungsrecht der

---

[1]) Ein solches kannte man in allen deutschen Länderverfassungen mit Ausnahme von Hamburg, Bremen, Lübeck und Lippe.

Volksvertretungen, auf die vollziehende Staatsgewalt über. Diese vereinigt nunmehr — eine äußerst bemerkenswerte Erscheinung im parlamentarischen Staat — mit Ausnahme der unabhängigen richterlichen sämtliche Funktionen staatlicher Machtausübung auf sich. Ursache dieser dem demokratischen Prinzip so sehr widersprechenden Verfassungseinrichtung war die Erkenntnis, daß nur die Zusammenfassung der staatlichen Macht in der Hand eines Vollzugsorgans die sichere Gewähr für eine wirksame Bekämpfung politischer Notstände bietet, die womöglich die Existenz des Staates gefährden, wenn ihnen nicht unverzüglich abgeholfen wird.

Der Gefahr eines Mißbrauchs der Machtgewalt und der Willkür haben die Verfassungen durch Festlegung gewisser, mehr oder weniger weit gefaßter Voraussetzungen für die Notstandsmaßnahmen vorgebeugt. Darüber hinaus hat man, um einer dauernden Verlagerung der gesetzgebenden Gewalt vorzubeugen, den Parlamenten in den Verfassungen das Recht gesichert, von den Regierungen die Außerkraftsetzung der Notstandsmaßnahmen zu verlangen.

In der Reichsverfassung und in den Länderverfassungen sind Ermächtigungen zum Erlaß von Notstandsmaßnahmen ausgesprochen, die in ihrer Gesamtheit das Staatsnotrecht des geltenden deutschen Verfassungsrechts bilden [2]).

Die Besprechung dieser Verfassungsnormen bedingt zuvor eine Stellungnahme zu dem Problem eines außerverfassungsrechtlichen Staatsnotrechts, das in den Nachkriegsjahren auf der Suche nach Mitteln zur Beseitigung der wirtschaftlichen und politischen Notstände besonders häufig zum Gegenstand wissenschaftlicher Erörterungen wurde.

Die verfassungsmäßigen Notstandsbefugnisse sind an Voraussetzungen gebunden und finden insbesondere ihre Grenzen an den Normen der Verfassungen selbst. Es entspricht dem Bestreben der vollziehenden Gewalt nach Machterweiterung, daß sie für verfassungsändernde und -durchbrechende Maßnahmen, deren Verwirklichung auf dem Wege eines Gesetzes mit doppelter Zweidrittelmehrheit nicht zu erreichen ist, nach einer Rechtsgrundlage außerhalb der Verfassung sucht. Den Grund wird ein solches Vorgehen in der parteimäßig und weltanschaulich gebundenen Auffassung des jeweiligen Machthabers finden, daß die bewußten Maßnahmen für das Volkswohl unbedingt erforderlich seien. Zwar weist die Staatspraxis der Weimarer Reichsverfassung bisher noch keinen Fall auf, in dem Not-

---

[2]) Dieser Ansicht auch Thoma, Hdb. D. St.R. II S. 231 ff.; Giese, DJZ. 1932 S. 136; Bilfinger, DJZ. 1931 S. 1421; ferner das RG., zit. in DJZ. 1931 S. 1562/63. — Warum C. Schmitt, vgl. „Die Diktatur" S. 234/35, ein Staatsnotrecht nur außerhalb der Verfassung anerkennt und den verfassungsmäßigen Notstandsnormen diese Benennung verweigert, ist nicht einzusehen.

gesetze mit Berufung auf ein außerverfassungsrechtliches Staatsnotrecht erlassen wurden. Doch wird bei der wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Not der letzten Jahre die Zahl derer im Schrifttum beständig größer, die ein solches Staatsnotrecht als rechtmäßig anerkennen [3]).

Man gibt zum Teil offen den naturrechtlichen Charakter dieses Staatsnotrechts zu, indem man seine Herkunft aus einem über der Verfassung herrschenden Urrecht ableitet. Etwas vorsichtiger versuchen andere, dieses übergesetzliche Notrecht mit Begriffen wie in der „Natur der Sache liegend" und aus dem „Wesen des Staates als solchem" zu erklären und zu rechtfertigen. Kann ein solches naturrechtliches Staatsnotrecht im Verfassungsstaat die Rechtsgrundlage für Staatsakte bilden, die nach den geltenden Gesetzen nicht zulässig sind?

Zur Beantwortung dieser Frage liefert uns die Rechtsgeschichte einen wichtigen Anhaltspunkt. Die Wiege des Staatsnotrechts stand in der verfassungslosen Zeit der absolutistischen Staatsform [4]). Der absolute Herrscher verkörperte die Allmacht der Staatsgewalt und konnte ursprünglich unbegrenzt in die Rechtssphäre seiner Bürger eingreifen; kein Gericht vermochte ihm das zu verwehren. Es würde dem Wesen und Charakter dieser Staatsform in ihrer reinsten Prägung widersprechen, wollte man der Regierungsgewalt des Monarchen irgendwelche Grenzen ziehen. Aber schon die naturrechtliche Lehre, insbesondere Hugo Grotius, erklärte die sogenannten jura quaesita der Staatsbürger für grundsätzlich unverletzlich und gestattete einen Eingriff nur, wenn es das Staatswohl unbedingt erforderte [5]). Zu diesem Zweck prägte man den Begriff des ius eminens, des Staatsnotrechts, dessen sich die souveränen Fürsten bedienten, wenn das höchste Ziel des absolutistischen Staates, der „Wohlstand und die irdische Glückseligkeit seiner Bürger" gefährdet war [6]).

Der aus dem Naturrecht stammende Begriff des Staatsnotrechts ist also eine Schöpfung des verfassungslosen Polizeistaates. Seine Anwendung im Rechtsstaat wäre widersinnig, denn dieser will den Bürger durch ein umfassendes Rechtssystem vor jeder Willkürhandlung des Staates schützen. Nur auf Grund eines Rechtssatzes darf er in seine Rechtssphäre eingreifen. Also muß auch ein die Einzelrechte der Bürger mittelbar oder unmittelbar verletzendes Notrecht verfassungsrechtlich anerkannt sein. Dieses Notrecht kann im Rechtsstaat

---

[3]) Bilfinger, DJZ. 1931 S. 1421 ff.; Carl Schmitt, „Die Diktatur" S. 234 ff.; Koellreutter, DJZ. 1932 S. 39 ff.; jetzt auch Nawiasky, R. u. PrVerwBl. 1933 S. 141 ff.

[4]) Großhut, Württb. Ztschr. f. Rpfl. u. Verw. 25. Jg. S. 178.

[5]) Großhut, ebenda.

[6]) Großhut, ebenda.

nicht dem Naturrecht entlehnt werden, sondern muß Bestandteil des geltenden positiven Rechts sein. Alle über die geltenden Verfassungsbestimmungen hinausgehenden, mit der Berufung auf einen allgemeinen Notstand begründeten Staatsakte sind rechtswidrig.

Auch der Rechtfertigungsgrund des übergesetzlichen Notstandes [7]), wie er neuerdings im Strafrecht Anerkennung gefunden hat für rechtswidrige Handlungen, die der Staat im Interesse des Staatswohls unter gewissen Umständen billigt, darf nicht auf das Staatsrecht übertragen werden. Wer sollte hier unabhängiger, unpolitischer Richter darüber sein, ob das gefährdete höherwertige Staatswohl — eine politisch sehr umstrittene Frage — nur durch den rechtsverletzenden Staatsakt gerettet werden konnte? „Hinter der Versicherung, daß der Staat leben müsse, verbirgt sich“, wie Kelsen sagt, „meist nur der rücksichtslose Wille, daß der Staat so leben müsse, wie es diejenigen für richtig halten, die sich der Rechtfertigung des Staatsnotrechts bedienen“ [8]).

Man hat ferner das aus England stammende Prinzip der nachträglichen Indemnitätserteilung zur Erklärung für außerverfassungsrechtliche Notstandsmaßnahmen herangezogen [9]). Auch diese Möglichkeit, den verfassungsverletzenden Staatsakt zu rechtfertigen, bleibt dem deutschen Staatsrecht verschlossen. Der Rechtsstaat kann dem Staatsnotstand nur auf zweierlei Weise begegnen. Entweder ist in der Verfassung keinerlei Vorsorge für einen von normalen politischen Verhältnissen abweichenden Notstand getroffen, dann kann der Exekutive das Recht zuerkannt werden, zur Beseitigung der Notlage nötigenfalls auch geltende Rechtssätze zu durchbrechen, um nachher bei dem übergangenen zuständigen Staatsorgan, dem Gesetzgeber, Indemnität für den bewußt begangenen Rechtsbruch zu erbitten. Hat der Verfassungsgesetzgeber aber, wie in Deutschland, Maßnahmen zur Behebung eines Staatsnotstandes in der Verfassung vorgesehen, so ist das Rechtssystem geschlossen und die Exekutive zur Begehung eines bewußten Rechtsbruchs in der Hoffnung auf nachträgliche Indemnität nicht befugt. Alle gesetzgeberischen Rechte, die sich die Exekutive außerhalb der Grenzen des verfassungsmäßigen Staatsnotrechts anmaßt, sind kein Staatsnotrecht, sondern Staatsunrecht.

Schließlich darf auch die Vorstellung von der „normativen Kraft des Faktischen“ — ein Begriff, den Georg Jellinek [10]) prägte — keine Verwirrung stiften. Ein Verfassungsbruch in Form von Notverordnungen, die von der Exekutive auf ein „außerverfassungsrecht-

---

[7]) Vgl. Mezger, Strafrecht S. 241; RGSt. 61, 242.

[8]) Kelsen, Allg. Staatslehre S. 157.

[9]) Grau, „Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen“, S. 16 Anm. 1.

[10]) G. Jellinek, Allg. Staatsl. S. 337 ff.

liches Staatsnotrecht" gestützt werden, kann gültiges Recht schaffen, wenn die rechtsverletzenden Regierungsorgane ihre Machtstellung behaupten, wie letzten Endes sogar die meisten Staatsformen illegitimen Ursprungs sind [11]). Doch bleibt der Vorgang als solcher ein Bruch der derzeitigen Verfassung. Gerade in Zeiten politischer Not muß es vornehmste Aufgabe der Rechtswissenschaft und der Rechtspraxis sein, die Unterschiede zwischen Rechtmäßigkeit und politischer Notwendigkeit genau zu beachten und einem überverfassungsrechtlichen Staatsnotrecht als mit dem Rechtsstaate unvereinbar die rechtliche Anerkennung zu verweigern [12]).

Damit soll nicht bestritten werden, daß eine Verfassungsverletzung der Exekutive nicht durch außerordentliche, die Existenz des Staates gefährdende Ereignisse notwendig wird, und daß die Folgen einer Unterlassung verhängnisvoller werden können als der zu verurteilende Verfassungsbruch. Er bleibt aber, auch wenn die Oeffentlichkeit und die Parlamente den Rechtsbruch in Erkenntnis der Notlage ungerügt hinnehmen, vom Standpunkt der rechtsstaatlichen Auffassung aus rechtswidrig [13]). Hier gehen eben die Betrachtungen über den Staat als ein rechtliches und als ein politisches Gebilde auseinander.

Die Darstellung des in den Verfassungen ausgesprochenen Staatsnotrechts in seiner wichtigsten Erscheinungsform als Notverordnungsrecht soll — beschränkt auf die der preußischen Regierung erteilten Ermächtigungen — Zweck und Ziel der vorliegenden Arbeit sein. Insbesondere soll auf seine Rechtsnatur eingegangen werden.

Die verfassungsmäßigen Notverordnungen der preußischen Regierung können auf verschiedener Rechtsgrundlage entstehen. Die Initiative zum Erlaß einer Notverordnung kann von der Regierung ausgehen. Diese hat dann die Wahl, je nach den Umständen und den Erfordernissen der Sachlage, die Notverordnung auf die rechtliche Grundlage des Art. 55 PrV. oder des Art. 48 Abs. 4 RV. zu stützen. Andererseits kann der Reichspräsident, wenn bei Beseitigung des Notstands die besondere Sachkenntnis der örtlichen Verhältnisse erforderlich ist, die preußische Landesregierung ermächtigen, Notverordnungen im Rahmen des Art. 48 Abs. 2 an seiner Statt zu erlassen.

---

11) Vgl. Badura, R. u. PrVerwBl. 1932 S. 987.

12) Dies ist herrschende Meinung: vgl. Anschütz, Komm. S. 277; Badura, a. a. O. S. 987; Giese, DJZ. 1932 S. 136; Grau, Hdb. DStR. II, 276; Großhut, a. a. O. S. 177 ff.; Thoma, Hdb. DStR. II, 231/32; G. Jellinek, Allg. Staatslehre S. 359; früher auch Nawiasky, ArchöffR. 9, 55.

13) Derselben Meinung Thoma, Hdb. DStR. II, 231/32.

I. Teil: Das Notverordnungsrecht nach Art. 55 der Preußischen Verfassung.

§ 1.

Begriff und Geschichte.

Im Schrifttum wird der Begriff der Notverordnung in einem weiteren und einem engeren Sinne gebraucht. Unter Notverordnungen im weiteren Sinne versteht man Verordnungen mit Gesetzeskraft, die von der vollziehenden Staatsgewalt auf Grund der Verfassung zur Verhütung oder Beseitigung eines Notstandes erlassen werden. Hierbei ist der Grund, der zur Ausschaltung des normalen Gesetzgebungsverfahrens führte, ohne Einfluß auf die Begriffsbestimmung geblieben. Mag er nun darin bestehen, daß die Volksvertretung zur Zeit nicht versammelt ist oder darin, daß der regelmäßige Weg der Gesetzgebung zu langwierig wäre, um der Notlage wirksam Abhilfe zu leisten. Demgegenüber will eine andere Ansicht [1]) den Begriff der Notverordnung nur für diejenigen gesetzesvertretenden Verordnungen gelten lassen, deren Erlaß durch das Nichtversammeltsein der Volksvertretung bedingt ist. Sie lehnt es ab, den Begriff der Notverordnung auch auf die gesetzesvertretenden Verordnungen des Art. 48 Abs. 2 und Abs. 4 auszudehnen, die bekanntlich auch während der Tagung des Reichstags ergehen können. Die Verordnungen nach Art. 48 Abs. 2 bzw. Abs. 4 werden von ihr als Ausnahmeverordnungen bezeichnet. Diese Unterscheidung zwischen Notverordnung und Ausnahmeverordnung war bis vor einigen Jahren noch üblich. So brachte die Reichsregierung im März 1925 einen Gesetzentwurf ein, der als Verfassungserweiterung ein besonderes „Notverordnungsrecht“ enthielt, das — ähnlich wie in Preußen — der Reichsregierung für die Zeit außerhalb der Tagungen

[1]) Grau, Hdb. DStR. II, S. 275 und „Dikt. d. RPräs. u. d. Land.Reg.“ S. 17; Forsthoff, Ann. d. Deutschen Reichs 1923/25 S. 143 ff.; Giese, DStR. S. 211; Apelt, JW. 1931 S. 699; Kühnemann, R. u. PrVerwBl. 1931 S. 746.

des Reichstags zustehen sollte [2]). Der Entwurf blieb infolge der Reichstagsauflösung am 31. März 1925 unerledigt liegen.

Es leuchtet ein, daß der Begriff der Ausnahmeverordnung — mitunter auch Diktaturverordnung genannt — für die gesetzesvertretenden Verordnungen des Art. 48 Abs. 2 und Abs. 4 zur Unterscheidung von den Verordnungen des Art. 55 PrV. seinen besonderen Zweck erfüllt. Dennoch erscheint die ausschließliche Beschränkung des Begriffs der Notverordnung auf die Fälle der preußischen Verfassung bzw. der übrigen Länderverfassungen, unberechtigt. Die Geschichte des Notverordnungsrechts liefert den Beweis, daß vor der Revolution von 1918 der Begriff der „Notverordnung" auf alle landesrechtlichen Notstandsverordnungen Anwendung fand, ohne Rücksicht darauf, ob bei ihrem Erlaß die Volksvertretung versammelt war oder nicht [3]).

Maßgebend für die Begriffsbestimmung muß m. E. der Zweck sein, dem die Verordnungen sowohl des Art. 55 PrV. wie des Art. 48 RV. dienen, nämlich in Notfällen, die die Gesetzgebung selbst näher zu umschreiben pflegt, den Weg der ordentlichen Gesetzgebung durch einen kürzeren, einfacheren zu ersetzen. Danach sind die genannten Verordnungen ungeachtet ihres verfassungsrechtlichen Ursprungs sämtlich Notverordnungen. Da sich die bisherige Anwendung des Art. 48 Abs. 4 fast ausschließlich in der Form solcher Verordnungen vollzog, hat sich neuerdings die Bezeichnung „Notverordnung" auch für den Art. 48 RV. allgemein eingebürgert [4]). Der Begriff der Ausnahme- oder Diktaturverordnung mag darüber hinaus in Fällen, wo es auf ihre Rechtsquelle ankommt, zur näheren Unterscheidung dienen.

Ueber die geschichtlichen Quellen des Notverordnungsrechts herrscht immer noch reger Streit. Nach einer Ansicht [5]) ist das Notverordnungsrecht der deutschen Verfassungen dem Art. 14 der französischen Verfassung von 1814 nachgebildet worden, dem wiederum englische Lehren zum Vorbild gedient haben sollen. Nach anderer Ansicht [6]) ist es aus dem Recht des alten Deutschen Reichs in die mo-

[2]) Reichstags-Drucksachen Nr. 696/III W. P.

[3]) So konnten nach den Verfassungen von Baden, Württemberg und Hessen Notverordnungen auch bei versammeltem Landtag erlassen werden, vgl. Peters, Verw.Arch. 31, 389.

[4]) Ders. Ansicht: Schack, Beamten-Jahrbuch 1932 S. 591 Anm. 1; Peters, a. a. O. S. 376; Anschütz, Komm. S. 283/84; Schönborn, Hdb. d. DStR. II, 301/2; Lüdcke, Diss. Würzburg 1927 S. 36; v. Lympius, R. u. PrVerwBl. 1932 S. 581.

[5]) Lüdcke, a. a. O. S. 37; Hatschek-Kurtzig, D. u. Pr.StR. II, 2. Aufl. S. 176 ff.

[6]) Vgl. hierzu die zusammenfassende Darstellung bei Peters a. a. O. S. 386 ff: Vertreter dieser Ansicht sind Bischof und Menzel (Peters, Anm. 23/24).

dernen deutschen Verfassungen übergegangen. Der Meinungsstreit wird erst dann in dem einen oder anderen Sinne beendet werden, wenn eine Klärung auf Grund der Verhandlungsprotokolle zu den deutschen Verfassungen aus den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts erfolgt ist.

In Preußen erscheint das Notverordnungsrecht zum ersten Mal in der oktroyierten Verfassung vom 5. Dezember 1848 im Art. 105, danach unter sehr viel stärkeren Voraussetzungen im Art. 63 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850. Es findet sich sodann im § 10 der sogen. Notverfassung vom 20. März 1919[7]) und schließlich im Art. 55 der preußischen Verfassung vom 30. November 1920.

Das Notverordnungsrecht hat in Art. 55 der Preußischen Verfassung folgende Fassung erhalten:

> „Wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, kann, sofern der Landtag nicht versammelt ist, das Staatsministerium in Uebereinstimmung mit dem in Art. 26 vorgesehenen ständigen Ausschusse Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen. Diese Verordnungen sind dem Landtage bei seinem nächsten Zusammentritte zur Genehmigung vorzulegen. Wird die Genehmigung versagt, so ist die Verordnung durch Bekanntmachung in der Gesetzsammlung alsbald außer Kraft zu setzen".

§ 2.

Die Erfordernisse zum Erlaß einer Notverordnung nach Art. 55.

1. Die Erfordernisse einer Notverordnung lassen sich in solche formeller und materieller Art trennen. Formell ist Voraussetzung für den Erlaß einer Notverordnung, daß der Landtag nicht versammelt ist. Tagt er zur Zeit, so steht nach der Verfassung nur ihm das Recht zu, auftretenden Notständen im ordnungsmäßigen Gesetzgebungsverfahren abzuhelfen. Allerdings vermag er der Regierung durch ein Ermächtigungsgesetz die Befugnis zu erteilen, die erforderlichen Notstandsmaßnahmen im Verordnungswege zu treffen. Auch dieses sind dann „Notverordnungen" im weitesten Sinne des Wortes. Doch gehört diese Erscheinungsform nicht mehr in den Rahmen der vorliegenden Darstellung.

Bestritten ist die Frage, wann der Landtag als „nicht versammelt" gilt. Ist darunter nur die Zeitspanne zwischen zwei Sitzungs-

---

[7]) Preußisches Gesetz zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt in Preußen, vom 20. März 1919, Preuß. Ges.-Samml. Nr. 11750, S. 53/4.

perioden, zwei Wahlperioden und nach Auflösung des Landtags zu verstehen [1]), oder sind damit auch die Fälle gemeint, in denen der Landtag tatsächlich nicht versammelt ist wie in der Zeit einer formlosen Vertagung? Herrschend ist die letztere Auffassung [2]) und wohl mit Recht, denn die engere Auslegung würde den Art. 55 praktisch bedeutungslos machen, da in der Staatspraxis die förmliche Schließung der Sitzungsperiode nicht mehr vorkommt, vielmehr die formlose Vertagung die Regel bildet. Auch der Staatsgerichtshof hat sich in der Entscheidung vom 25. November 1925 [3]) zu der weiten Auslegung dieser Voraussetzung bekannt. Es spricht weiter für sie die Tatsache, daß sich der Art. 55 in seiner Formulierung nicht auf einen der angeführten Fälle festlegt, sondern allgemein gefaßt ist und somit einer weiten Auslegung Raum gibt. Auch hinsichtlich der politischen Folgen kann man dieser Auslegung unbedenklich beitreten, denn einem Mißbrauch des Notverordnungsrechts durch die Staatsregierung beugt das Erfordernis der vom Landtagsausschuß zu erteilenden Billigung vor.

Der Erlaß der Notverordnung umfaßt die Zeit von der Beschlußfassung bis zur Verkündung, die nach den näheren Vorschriften des Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 9. 8. 1924 zu erfolgen hat. Diese muß jedoch vor Wiederzusammentritt des Landtages vollzogen sein.

Träger des Notverordnungsrechts nach Art. 55 PrV. ist das Preußische Staatsministerium. Es muß dabei in Uebereinstimmung mit dem ständigen Ausschuß handeln, der nach Art. 26 PrV. vom Landtag zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber dem Staatsministerium für die Zeit außerhalb der Parlamentstagungen bestellt ist. Beabsichtigt war mit dieser einschränkenden Voraussetzung, die Abhängigkeit der vollziehenden Gewalt von der gesetzgebenden auch beim Notverordnungsrecht zu sichern. Andererseits bietet diese Vorschrift der Exekutive eine Gewähr für die Aufrechterhaltung ihrer Maßnahmen, denn die Zustimmung des in seiner Zusammensetzung dem Plenum entsprechenden ständigen Ausschusses begründet die Vermutung für die nachfolgende Billigung der Notverordnung durch den Landtag. Besonders hervorgehoben sei jedoch, daß in der Zustimmung des ständigen Ausschusses nicht etwa eine Mitübernahme der Verantwortung liegt. Es würde dies dem Sinne des Art. 55 widersprechen; auch muß eine solche Auffassung aus prak-

---

[1]) Dieser Ansicht sind: Vogels, Komm. S. 118 II; Stier-Somlo, Pr.Verf.R. S. 75b; v. Rittberg, Diss. Breslau 1922 S. 37 ff.

[2]) Giese-Volkmann, Komm. S. 174 Anm. 6; Waldecker, Komm. S. 156/157; Bitter, Diss. Breslau 1930 S. 6—7; Elsner, Diss. Breslau 1932 S. 12; Hatschek-Kurtzig, D. u. Pr. StR. II, 201.

[3]) RGZ. 112 Anh. S. 6.

tischen Erwägungen abgelehnt werden. Das Staatsministerium ist allein Träger der rechtlichen wie der politischen Verantwortung [4]).

Da das Staatsministerium seine Beschlüsse als Kollegium faßt, trifft die politische Verantwortung die Gesamtheit des Ministeriums [5]). Die Erklärung dafür, daß die Worte im Art. 63 der Preußischen Verfassungsurkunde vom 31. 1. 1850: „Unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums" heute im Art. 55 weggelassen sind, ist wohl darin zu suchen, daß sich heute, wo das Staatsministerium allein Träger des Notverordnungsrechts ist, die Verantwortlichkeit dieses Organs von selbst versteht, während bei der alten Preußischen Verfassung, die den König zum Träger des Notverordnungsrechts bestimmte, auf die Verantwortlichkeit des Staatsministeriums ausdrücklich hingewiesen werden mußte.

Der rechtlichen Verantwortung in Form der Ministeranklage vor dem Staatsgerichtshof werden sich die an der Entstehung der verfassungswidrigen Notverordnung tatsächlich unbeteiligten Minister mangels eines Verschuldens entziehen können [6]).

2. Liegen diese formellen Voraussetzungen vor, so ist die Sachlage in materieller Beziehung noch auf das Vorhandensein folgender Voraussetzungen zu prüfen: Die Notverordnung muß zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder zur Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes dringend erforderlich sein; auch darf die Verordnung der Verfassung nicht zuwiderlaufen. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit im Art. 55 PrV. entspricht nicht dem des Polizeirechts. Aufgabe der Polizei nach § 14 PVG. ist, „Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem Einzelnen Gefahren abzuwehren", also der Schutz aller der Staatsgewalt unterworfenen Personen. Im Gegensatz hierzu soll der Art. 55 PrV. nicht die Sicherheit der Staatsbürger sondern die Sicherheit der staatlichen Organisation als solcher, die Staatssicherheit, gewährleisten [7]). Die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Art. 55 ist ein Begriff des Staatsrechts und nicht des Polizeirechts.

Im Schrifttum ist die Ansicht herrschend, daß die materiellen ebenso wie die formellen Voraussetzungen einer Notverordnung gelegentlich eines Rechtsstreites grundsätzlich dem richterlichen Prüfungsrecht unterliegen und gemäß Art. 19 RV. auch Gegenstand eines Verfassungsstreites vor dem Staatsgerichtshof sein können. Die Mei-

---

[4]) So h. M.: Peters, a. a. O. S. 392; Bitter, a. a. O. S. 9; Waldecker, Kom. S. 159 Anm. 6; a. A.: Vogels, Kom. S. 120.

[5]) Vgl. Schönborn, Hdb. D. St. R. II S. 307; Peters, a. a. O. S. 393; dies wird bestritten von Bitter, a. a. O. S. 8, und Vogels, Kom. S. 120 Anm. 5.

[6]) Vgl. Peters, a. a. O. S. 393 und Schönborn, a. a. O. S. 307.

[7]) Vgl. Forsthoff, Ann. D. R. 1923/25 S. 168.

nungen gehen indessen auseinander bei der Frage, in welchem Umfang der Richter das Vorliegen der materiellen Voraussetzungen nachprüfen darf.

Peters[8]) sieht in ihnen objektiv zu beurteilende Rechtsbegriffe, die zwar der Auslegung fähig sind, jedoch ein freies Ermessen des Staatsministeriums ausschließen. Die Voraussetzungen des Art. 55 sind seiner Ansicht nach unbegrenzt dem richterlichen Prüfungsrecht unterworfen.

Demgegenüber unterscheidet Waldecker[9]) zwischen den subjektiv und den objektiv zu bewertenden Voraussetzungen des Art. 55. Ein objektiver Maßstab sei nur in der Frage der „Erforderlichkeit" anzunehmen. Die Frage, ob die öffentliche Sicherheit gestört sei oder ob ein ungewöhnlicher Notstand vorliege und ob die Verhältnisse den Erlaß der Verordnung dringend erfordern, sei dem freien Ermessen des Staatsministeriums zu überlassen, soweit sich nicht gerade das Gegenteil aus den Verhältnissen der kritischen Zeit einwandfrei ergebe. Waldecker begründet diese Unterscheidung damit, daß „Notstandslage", „Gefährdung der öffentlichen Sicherheit" und „Dringlichkeit" Begriffe seien, die bei ein und derselben Sachlage von jedermann eine andere Beurteilung erfahren würden und deshalb auch vom Richter nicht objektiv bewertet werden könnten. Er entzieht deshalb die subjektiven Tatbestandsmerkmale des Art. 55 der richterlichen Nachprüfung. Die Frage nach der Erforderlichkeit der Notverordnung ist m. E. genau so wie die übrigen materiellen Voraussetzungen des Art. 55 bei einer richterlichen Nachprüfung der Gefahr einer unzutreffenden Beurteilung ausgesetzt, da die Vorgänge der Vergangenheit später ein anderes Gesicht haben werden, als es zur Zeit des Erlasses der Notverordnung der Fall war. Die Ausnahme, die Waldecker gerade mit dieser Voraussetzung macht, erscheint aus diesem Grunde willkürlich.

Aus der allgemeinen Fassung der materiellen Voraussetzungen in Art. 55, der es vermeidet, durch Anführung einzelner Fälle Grenzen zu setzen, folgt, daß der Verfassungsgesetzgeber dem Staatsministerium weitgehende Entschließungsfreiheit lassen wollte. Die Entscheidung der Frage, ob die öffentliche Sicherheit gestört ist, ob ein ungewöhnlicher Notstand vorliegt, und ob die Maßnahmen zur Behebung der Notlage dringend erforderlich sind, soll die Regierung nach freiem Ermessen treffen. Andererseits liegt es sicher nicht im Sinne der Preußischen Verfassung, die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Notverordnung ganz und gar der richterlichen Nachprüfung zu entziehen und so der Willkür der preußischen Regierung den Weg zu bereiten. Um hier eine geeignete Grenze zu finden, wird mit

---

[8]) a. a. O. S. 399, 400.

[9]) Kom. S. 157/58; ebenso Elsner, Diss. Breslau 1932 S. 7 ff.

Erfolg die Lehre Walter Jellineks aus der modernen Verwaltungsrechtswissenschaft [10]) nutzbar gemacht werden können, die die Ueberprüfbarkeit des freien Ermessens im Fall des § 10 II 17 ALR. — jetzt § 14 PVG. — zum Gegenstand hat. Nachprüfbar sind nach Jellinek die beiden äußersten Grenzen der Notwendigkeit einer polizeilichen Maßnahme und was darüber hinausliegt. Innerhalb dieser Grenzen waltet das freie gerichtlich nicht nachprüfbare Ermessen der Polizeibehörde. Jedoch wird man, wie auch Schönborn [11]) meint, der Individualität und Einmaligkeit der Fälle des Art. 55, der allgemeine Erfahrungssätze nicht entstehen läßt, im Gegensatz zu den typischen Tatbeständen des Polizeirechts durch eine stärkere Wertung des subjektiven Ermessens Rechnung tragen müssen.

Abzulehnen ist aus diesen Erwägungen die Ansicht von Peters [12]), der in den dehnbaren Voraussetzungen des Art. 55 objektive Rechtsbegriffe sieht, die sogar unter Anwendung der „nachträglichen Prognose vom Standpunkt der adäquaten Verursachungstheorie" einer objektiv-rechtlichen Beurteilung unterzogen werden sollen. Eine solche Behandlung des Notverordnungsrechts macht es zu einem heißen Eisen, das keine Regierung anzufassen wagt, weil die politisch unzufriedenen Parteien keine Gelegenheit vorübergehen lassen würden, ohne die Verfassungsmäßigkeit einer Notverordnung vor dem Staatsgerichtshof zu bestreiten. Auch liefe der Staatsgerichtshof bei der Auslegung von Peters Gefahr, seine Aufgabe als schlichtende Justizbehörde im politischen Leben zu verkennen und justizförmige Politik zu treiben. Waldecker wiederum nimmt zu Unrecht eine Unterscheidung der materiellen Voraussetzungen in subjektive, vollständig in das freie Ermessen der Regierung gestellte und in objektive, der richterlichen Nachprüfung unterworfene Voraussetzungen vor. Richtiger scheint deshalb der vorgeschlagene Weg zu sein, die Entscheidung über das Vorhandensein der materiellen Voraussetzungen einer Notverordnung grundsätzlich dem freien Ermessen des Staatsministeriums zu überlassen und nur die Nachprüfung der äußersten Grenzen dieser Voraussetzungen durch den Richter zu gestatten, wenn es sich also um einen Ermessensfehler oder einen Ermessensmißbrauch handelt.

Daß die Notverordnungen nicht erst nach Eintritt eines ungewöhnlichen Notstandes oder einer Störung der öffentlichen Sicherheit ergehen dürfen, sondern bereits im voraus zur Verhütung und Abwehr dieser Gefahrlagen, wird allgemein anerkannt [13]). Inhaltlich beschränkt der Art. 55 die Notverordnungen insofern, als sie der

---

[10]) vgl. W. Jellinek, Verw.Recht S. 28/38.

[11]) Hdb. D. St.R. II S. 309.

[12]) Verw.Arch. 31 S. 400.

[13]) Giese-Volkmann, Kom. S. 174 Anm. 4; Hatschek-Kurtzig, D. u. Pr. St.R. II S. 201; Lüdcke, Diss. Würzburg 1927 S. 38.

Verfassung nicht zuwiderlaufen dürfen. Dabei sind unter „Verfassung" der Verfassungstext sowie die verfassungsdurchbrechenden Gesetze zu verstehen, nicht dagegen auch Gesetze, auf welche die Verfassungsurkunde nur verweist.

§ 3.

Die Rechtsnatur der Notverordnung und die Bedeutung der Genehmigung durch den Landtag.

Da der Art. 55 nicht von Notverordnungen sondern von „Verordnungen mit Gesetzeskraft" spricht, ist im Verfassungstext selbst ein Anhaltspunkt für ihre Rechtsnatur gegeben. Durch diese Art der Benennung hat man den Unterschied zur einfachen Rechtsverordnung, die keine Gesetzeskraft genießt, zum Ausdruck bringen wollen. Der Begriff Notverordnung ist lediglich deshalb, weil er Ursache und Inhalt dieser Verordnungen kundgibt, gebräuchlicher geworden.

Die Notverordnungen, sowohl die des Art. 55 Pr. V. wie die des Art. 48 Abs. 2 und Abs. 4 RV., sind formell Verordnungen, denn sie sind ebenso wie die üblichen Rechts- und Verwaltungsverordnungen Willensäußerungen der Exekutive. Sie fallen unter den Oberbegriff der Rechtsverordnungen, da sie ebenso wie die Polizei- und Ausführungsverordnungen Rechtsnormen zum Inhalt haben, die sich nach außen an die Allgemeinheit richten, also in materieller Beziehung den Zweck von Gesetzen erfüllen, im Gegensatz zu den Verwaltungsverordnungen, die lediglich Anordnungen für den inneren Betrieb der Verwaltung treffen. Das schließt jedoch nicht aus, daß Notverordnungen außer Rechtsnormen auch Verwaltungsvorschriften enthalten können [1]). Zum Unterschied von den üblichen Rechtsverordnungen beruhen sie nicht auf einer einmaligen Ermächtigung durch das Parlament wie diese, sondern finden ihre Rechtsgrundlage unmittelbar in den Verfassungen des Reichs bezw. der Länder. Auch stehen sie nicht den Gesetzen im Range nach wie die einfachen Rechtsverordnungen, sondern sind den ordentlichen Gesetzen gleichwertig, da die Verfassung sie ausdrücklich mit Gesetzeskraft ausgestattet hat. Sie vermögen deshalb während der Dauer ihrer Geltung ältere Gesetze nach der Rechtsregel „lex posterior derogat legi priori" außer Kraft zu setzen.

Die Notverordnung ist somit Gesetz im materiellen Sinne und steht dem formellen Gesetz, d. h. der vom ordentlichen Gesetzgebungsorgan, der Volksvertretung, erlassenen Rechtsnorm in ihrer Wirkung und im Range gleich. Dennoch ist sie selbst nicht formelles Gesetz, da so nur das vom Parlament beschlossene bezeichnet wird. Von Georg Jellinek [2]) wird sie deshalb treffend als „gesetzesvertretende Verord-

[1]) Georg Jellinek, „Gesetz und Verordnung" S. 378.

[2]) a. a. O. S. 376.

nung“ bezeichnet. Da ihre Lebensdauer überdies von der späteren Billigung durch das Parlament abhängt, hat sie nur „provisorische Gesetzeskraft“ [3]).

Das Unterscheidungsmerkmal zwischen dem formellen Gesetz und der einfachen Rechtsverordnung einerseits und der Notverordnung andererseits ist der außergewöhnlich schnelle, den Umständen des Notstandes angepaßte und verkürzte Entstehungsgang der Notverordnung. Oft kommt dazu noch eine im voraus bestimmte Geltungsdauer.

Was speziell die Preußische Notverordnung des Art. 55 betrifft, so ist sie gemäß Art. 55 Satz 2 dem Landtag bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen. Daraus folgt noch nicht, daß die Erteilung der Genehmigung zur Rechtsgültigkeit der Notverordnung notwendig ist, und daß die Genehmigung etwa rechtsbegründende Wirkung ausübt. Die noch nicht genehmigte Notverordnung stellt auch kein „h a l b i e r t e s G e s e t z“ [4]) dar, bei dem die zur Gültigkeit erforderliche Willenserklärung des einen der beiden Gesetzgebungsorgane, nämlich des Landtags, vorweggenommen ist. Gesetzgebungsorgan in Preußen ist nach 1918 nur noch der Landtag und das Zustandekommen eines Gesetzes heute vom Willen des Staatsministeriums unabhängig. Auch kann von einem halbierten Gesetz deshalb nicht gesprochen werden, weil die Notverordnung formell zu den Verordnungen zählt, die nicht vom Gesetzgebungs- sondern vom Verwaltungsorgan erlassen werden.

Abzulehnen ist auch die Ansicht, die Notverordnung des Art. 55 sei ein durch die Genehmigung des Landtags resolutiv bedingtes Gesetz [5]). Das wäre der Fall, wenn bei Verweigerung der Genehmigung die Notverordnung automatisch außer Kraft treten würde. Das Gegenteil ergibt sich jedoch einwandfrei aus der Fassung des Art. 55 Satz 3. Es heißt dort: „Wird die Genehmigung versagt, s o i s t d i e V e r o r d n u n g durch Bekanntmachung in der Gesetzessammlung alsbald a u ß e r K r a f t z u s e t z e n“ und nicht etwa: ‚so tritt die Verordnung außer Kraft‘. Diese Außerkraftsetzung kann sinngemäß nur von dem Organ erfolgen, das für den Erlaß der Notverordnung zuständig ist, vom Staatsministerium. Die Versagung der Genehmi-

---

[3]) Vgl. Schönborn, Hdb. D. St. R. II S. 308; Peters, Verw.Arch. 31 S. 406; bestritten wird dieser Begriff von Waldecker, Kom. S. 156, leider ohne Begründung!

[4]) Diese Lehre stammt aus der Zeit des früheren Konstitutionalismus und ist heute vollständig aufgegeben, vgl. die ausführliche Darstellung bei Hatschek-Kurtzig (II S. 206 ff., insbes. Anm. 1), der diese Lehre aber niemals vertreten hat, wie Waldecker (Kom. S. 156) irrtümlich annimmt. Vergl. auch Peters, a. a. O. S. 405.

[5]) Vgl. Hatschek-Kurtzig, a. a. O. S. 207; Lüdcke, Diss. Würzburg 1927 S. 44; ablehnend Waldecker, Kom. S. 156; Peters, a. a. O. S. 405.

gung begründet daher für das Staatsministerium lediglich die Verpflichtung, die Notverordnung aufzuheben [6]). An der Rechtsgültigkeit der Verordnung ändert die Tatsache der mangelnden Genehmigung vorläufig nichts [7]), ebenso wie ein Versäumen der Vorlage an den Landtag Folgen nur für das Staatsministerium und nicht für die Rechtskraft der Verordnung nach sich zieht [8]). Die Genehmigung ist also nicht eine der Notverordnung anhaftende Bedingung, sondern ein politisches Erfordernis.

Unrichtig ist auch die früher von Hatschek [9]), jetzt von Kurtzig vertretene Auffassung, die Notverordnung sei eigentlich rechtswidrig, weil sie bestehendes Recht ohne Zustimmung des Landtags abändern wolle. Diese Rechtswidrigkeit könne aber nach dem Willen der Verfassung durch ein parlamentarisches Rechtsgeschäft, die Genehmigung, saniert werden. Das Notverordnungsrecht ist in Art. 55 ausdrücklich anerkannt worden. Eine verfassungsmäßige Maßnahme ist aber immer rechtmäßig und niemals rechtswidrig, das bedarf im Gegensatz zu dem in England herrschenden Prinzip der nachträglichen Indemnitätserteilung für einen verfassungswidrigen Staatsakt, das bereits erörtert und zur Auslegung bei Art. 55 Pr. V. und Art. 48 RV. als unbrauchbar abgelehnt wurde [10]), besonderer Beachtung.

Nimmt der Landtag trotz Vorlage überhaupt nicht zur Notverordnung Stellung, so bleibt sie in Kraft, da nach Art. 55 die Verpflichtung zur Aufhebung nur entsteht, wenn der Landtag seine Genehmigung versagt hat. Diese bedarf aber eines Beschlusses, passives Verhalten ist nicht als Verweigerung anzusehen.

Genehmigt der Landtag die vorgelegte Notverordnung, so ändert dies nichts an ihrer Rechtsnatur. Sie wird durch die Genehmigung nicht etwa zum Gesetz, wie Huber, Giese-Volkmann und Hatschek [11]) meinen, sondern bleibt formell Verordnung. Dies ergibt sich daraus, daß der Art. 55 an die Erteilung der Genehmigung keinerlei rechtliche Folgen, insbesondere nicht die einer nochmaligen Verkündung knüpft, was bei der Erhebung zum formellen Gesetz unvermeidlich wäre. Bedeutung hat die erteilte Genehmigung nur insofern, als sie das Staatsministerium von seiner politischen Verantwortung für den Erlaß der Notverordnung befreit. Auch folgt daraus, daß die Regierung noch das Vertrauen der Volksvertretung besitzt.

---

[6]) So auch Waldecker, Kom. S. 160; Peters, a. a. O. S. 411; Vogels, Kom. S. 120; Giese-Volkmann, Kom. S. 176.

[7]) anders nach der Notverfassung vom 20. März 1919, § 9.

[8]) So auch Peters, a. a. O. S. 405; Waldecker, Kom. S. 159, 160.

[9]) vgl. Hatschek-Kurtzig, a. a. O. S. 206/207.

[10]) vgl. oben S. 4.

[11]) Huber, Kom. S. 110; Giese-Volkmann, Kom. S. 176; Hatschek-Kurtzig, a. a. O. S. 207, jedoch mit gewissen Einschränkungen.

Da die Genehmigung ebenso wie die Tatsache ihrer Verweigerung die rechtliche Natur der Notverordnung unberührt läßt, erfolgt auch keine weitere Vorlage der zu genehmigenden Notverordnung im Staatsrat, denn diesem steht das Recht zur gutachtlichen Aeußerung gemäß Art. 40 Abs. 2 Pr. V. nur vor Einbringung von formellen Gesetzesvorlagen, nicht bei Verordnungen zu [12]). Ebenso besteht kein Anhörungsrecht des Staatsrats bei Erlaß der Notverordnung gemäß Art. 40 Abs. 4 Pr. V., denn es handelt sich bei einer Notverordnung nicht um eine Ausführungsvorschrift zu einem Reichs- oder Landesgesetz, also eine unselbständige, ihre Ermächtigungsquelle ergänzende Rechtsvorschrift, sondern um eine selbständige, rechtsschöpfende gesetzesvertretende Verordnung [13]). Der Staatsrat hat lediglich ein Recht darauf, daß ihm die Notverordnung wie jedes andere Staatsgeschäft nach Art. 40 Abs. 1 Pr. V. zur Kenntnis gebracht wird. Ein Recht auf Mitwirkung bei Erlaß der Notverordnung ergibt sich daraus nicht, denn das Staatsministerium braucht Gegenvorstellungen des Staatsrates nicht zu berücksichtigen [14]). Da es sich bei der Genehmigung durch den Landtag um einen einfachen Beschluß und nicht um die Umwandlung einer Rechtsverordnung in ein formelles Gesetz handelt, ist dem Staatsrat auch ein Einspruchsrecht gemäß Art. 42 Pr. V. gegen die ausdrücklich genehmigte Notverordnung zu versagen [15]).

Die Aufhebung der genehmigten Notverordnung kann nicht durch einfache Rechtsverordnung, sondern nur durch Gesetz oder eine neue Notverordnung auf Grund der ihr innewohnenden Derogationskraft erfolgen.

§ 4.
Ihr Verhältnis zum Landesrecht und zum Reichsrecht.

Wird das Preußische Staatsministerium auf Grund des Art. 55 der Preußischen Landesverfassung tätig, so handelt es als Landesorgan, und die von ihm erlassene Notverordnung stellt Landesrecht dar. Die Notverordnung vermag als „Verordnung mit Gesetzeskraft" entgegenstehendes älteres Landesrecht, gleichgültig ob Gesetzes-, Not-

---

[12]) So h. M.: vgl. Waldecker, Kom. S. 127; Giese-Volkmann, Kom. S. 135; a. M. nur Stier-Somlo, Arch. f. öffentl. Recht 42 S. 172 ff.

[13]) Vgl. Jacobi, Hdb. D. St. R. II S. 248 ff.; G. Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 376 ff.; v. Mettenheim, „Der Preußische Staatsrat" in Abhandlg. d. Staats- u. Verw.Rechts Bd. 42/43 S. 263; Waldecker, Kom. S. 128/129; Peters, a. a. O. S. 415.

[14]) Vgl. Peters, a. a. O. S. 415; Waldecker, a. a. O. S. 159.

[15]) Ebenso Giese-Volkmann, Kom. S. 112; Peters, a. a. O. S. 416; Waldecker, Kom. S. 159; von Mettenheim, a. a. O. S. 263 ff.; a. M. Lüdcke, a. a. O. S. 44.

verordnungs- oder sonstiges Verordnungsrecht, außer Kraft zu setzen. Sie hat also die Aufhebungswirkung wie ein formelles Gesetz mit dem Unterschied, daß sie nur suspensive und nicht endgültige Derogationskraft besitzt [1]), d. h. mit ihrem Außerkrafttreten gelangen die durch sie derogierten Rechtsvorschriften wieder zur Geltung. Die auf Grund der Notverordnung zur Entstehung gelangten Rechtsverhältnisse sind und bleiben jedoch rechtsgültig. Das Außerkrafttreten der Notverordnung hat nur eine Wirkung ex nunc und nicht etwa ex tunc [2]).

Gegen die Normen der Preußischen Verfassung darf der Inhalt der Notverordnung nicht verstoßen, das verlangt der Art. 55 ausdrücklich [3]). Auch dem Reichsrecht darf der Inhalt einer Notverordnung nicht widersprechen, das ergibt sich aus Art. 13 RV.: „Reichsrecht bricht Landesrecht". Unter Reichsrecht sind die Reichsverfassung, sämtliche Gesetze und Reichsverordnungen zu verstehen. Bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die Vereinbarkeit einer landesrechtlichen Vorschrift mit dem Reichsrecht kann von der Reichs- sowie der Landesregierung der Reichsstaatsgerichtshof gemäß Art. 13 Abs. 2 zur Entscheidung angerufen werden.

---

[1]) vgl. Peters, Verw.Arch. 31 S. 406, 407; Schoen, Hdb. d. Politik I S. 256; Rotter, Diss. Greifswald 1922 S. 48; Utz, Diss. Erlangen 1928 S. 7.

[2]) Vgl. Giese-Volkmann, Kom. S. 176 Anm. 14; Peters, a. a. O. S. 407; Huber, Kom. S. 110 Anm. 8.

[3]) Vgl. oben § 2 S. 12/13.

II. Teil: Das Preußische Notverordnungsrecht nach Art. 48 Abs. 4 der Reichsverfassung.

§ 5.

Die Entstehungsgeschichte des Art. 48 Abs. 4.

Es wäre in Zeiten der Not ein sehr bedenklicher Rechtsmangel, wenn sich die Preußische Regierung mit dem Notverordnungsrecht des Art. 55 Pr. V. begnügen und in ihren Notmaßnahmen vor jedem doch ebenso wie die Landesgesetze auf normale Verhältnisse zugeschnittenen Reichsgesetz Halt machen müßte. Diesem Umstand hat die Reichsverfassung Rechnung getragen und in Art. 48 bestimmt:

Abs. 2: „Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Art. 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen."

Abs. 4: „Bei Gefahr im Verzuge kann die Landesregierung für ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen der in Abs. 2 bezeichneten Art treffen. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstags außer Kraft zu setzen."

Auch der alten Reichsverfassung von 1871 waren diktatorische Maßnahmen nicht fremd, doch regelte sie das Ausnahmerecht nicht in so umfassender Form, wie die Reichsverfassung von 1919 es tut. Gemäß Art. 68 der alten Reichsverfassung war zur Ergreifung außerordentlicher Maßnahmen im Falle des Staatsnotstandes die förmliche Verhängung des sogenannten „Belagerungszustandes" durch den Kaiser erforderlich. Voraussetzung nach Art. 68 war die Bedrohung der öffentlichen Sicherheit im Bundesgebiet. Bis zum Erlaß eines die Art und Weise der Durchführung regelnden Reichsgesetzes galten für die Verhängung des Belagerungszustandes die Vor-

schriften des preußischen Gesetzes über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851. Nach diesem Gesetz war die Verhängung des Ausnahmezustandes im Falle eines Krieges in den vom Feinde bedrohten oder teilweise besetzten Provinzen sowie im Falle eines Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit zulässig [1]). Träger des Rechts aus Art. 68 war der Kaiser, mit Ausnahme Bayerns, wo nach Bayrischem Reservatrecht der König nach dem bayrischen Gesetz vom 5. November 1912 das Recht hatte, den Kriegszustand für das Landesgebiet zu erklären. Ob in den übrigen deutschen Ländern die Landesregierung zur Verhängung des Belagerungszustandes befugt war, ist eine alte Streitfrage. Sie wird zumeist verneinend beantwortet [2]), obwohl die Staatspraxis in Preußen mehrere Fälle aufweist, in denen der Militärbefehlshaber unter Bestätigung durch das Staatsministerium den sogenannten kleinen Belagerungszustand verhängte [3]). Mit dieser Streitfrage, von deren Erörterung hier abgesehen werden soll, hat nichts zu tun die in § 16 des Pr. Belagerungszustandsges. enthaltene Befugnis, die das Preußische Staatsministerium im Falle des Krieges oder des Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit ermächtigte, gewisse Artikel der Preußischen Verfassung zeit- oder distriktweise zu suspendieren, ohne daß zuvor der sogenannte Belagerungszustand erklärt wurde. Mag auch die Bestimmung des § 16 des obigen Gesetzes der Suspension der Grundrechte in Art. 48 Abs. 2 unmittelbar zum Vorbild gedient haben, so hat sie anerkanntermaßen für die Institution des späteren Notverordnungsrechts nur sehr geringe Bedeutung. Der eigentliche Vorläufer des Notverordnungsrechts in der Weimarer Reichsverfassung bleibt der Art. 68 der alten Reichsverfassung.

Der Art. 48 RV. kennt die Einrichtung der förmlichen Verhängung eines Belagerungszustandes nicht mehr. Er verleiht statt dessen dem Reichspräsidenten das Recht, bei einer Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Maßnahmen zu ihrer Wiederherstellung für das gesamte Reichsgebiet zu treffen. Träger dieses Ausnahmerechts sollte nach Art. 49 des Verfassungsentwurfs der Reichspräsident sein. Die Ausnahmegewalt hätte somit einen rein unitarischen Charakter getragen. Erst ein Vorschlag des bayrischen Abgeordneten Beyerle in der Sitzung der Nationalversammlung vom 5. Juli 1919 gab den Anlaß, auch den Landesregierungen in Vertretung des Reichspräsidenten das Recht zur Ergreifung von Ausnahmemaßnahmen in der Reichsverfassung zu sichern [4]).

---

[1]) Vgl. Friedmann, Diss. Berlin 1927 S. 26.

[2]) ebenso Laband, Das Staatsr. d. D. R., 1. Aufl. III. Bd. 1. Abtlg. S. 40 ff.; auch Gmelin, Hdb. d. Politik III S. 157; a. M G. Meyer, Ann. d. D. R. 1880 S. 347/48; Strupp, Arch. öffentl. R. V S. 185.

[3]) Gmelin, a. a. O. S. 157.

[4]) Der Abgeordnete Beyerle gab für seinen Antrag folgende Begründung: „Für Bayern, dessen Interessen mitzuvertreten meiner Partei ob-

Auf diese Weise ist der damalige Art. 49 des Entwurfs nachträglich durch den jetzigen Abs. 4 des Art. 48 ergänzt worden. Damit hat sich auch die alte Streitfrage erledigt, ob die Länderregierungen das Recht haben, den Ausnahmezustand zu verhängen. Die Landesregierungen können nach der Weimarer Verfassung bei Gefahr im Verzuge einstweilen die nötigen Maßnahmen zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung treffen, die sie jedoch auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstags aufzuheben verpflichtet sind. Das Land Preußen sowie mit Ausnahme Bayerns die übrigen deutschen Länder verdanken mithin ihre in Art. 48 Abs. 4 RV. niedergelegte landesrechtliche Diktaturgewalt den Bemühungen Bayerns, das einen Ausgleich für den Verlust seines vorrevolutionären Sonderrechts verlangte. Der unverkennbar föderalistische Zweck des bayrischen Antrags wird bei der Auslegung des Art. 48 Abs. 4 noch besonders zu berücksichtigen sein.

Streitig war in den ersten Jahren der neuen Reichsverfassung, ob das Preußische Belagerungszustandsgesetz sowie das bayrische Gesetz über den Kriegszustand neben Art. 48 Abs. 4 noch in Geltung geblieben sind. Die dies bejahende Meinung [5]) ist aus folgenden Gründen abzulehnen: Das Preußische Belagerungszustandsgesetz hat nach der Revolution in Verbindung mit Art. 68 der alten Reichsverfassung und § 4 des Uebergangsgesetzes vom 4. März 1919 bis zum Inkrafttreten der neuen Reichsverfassung fortgegolten, wobei an die Stelle des Kaisers als Träger dieses Rechts der Reichspräsident trat. Mit dem Inkrafttreten der neuen Reichsverfassung ist nach Maßgabe des Art. 178 Abs. 1 RV. der Art. 68 der alten Reichsverfassung außer Kraft getreten. Zugleich damit hat das Preußische Belagerungszustandsgesetz f ü r d a s R e i c h zu gelten aufgehört. Aber selbst als

---

liegt, galt der Artikel der Reichsverfassung —(gemeint ist der Art. 68 der alten Reichsverfassung! — Der Verfasser) — und des Preußischen Belagerungszustandsgesetzes nicht, hier hatte der König von Bayern das Recht, den Belagerungszustand zu erklären. Würden wir den Art. 49 in der Fassung des vorliegenden Entwurfs annehmen, so würde der Reichspräsident allein das Recht haben, die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Dadurch, daß das bayrische Heeresreservat aufgehoben ist, verschlechtert sich die Lage weiter zuungunsten der Gliedstaaten. Es erscheint daher die Regelung des Art. 49 im Texte der Vorlage als unzureichend. Ein gewisses Recht der Einzelstaaten, bei Gefahr im Verzuge einstweilige Maßnahmen der im Art. 49 bezeichneten Art, also polizeiliche Maßnahmen, Requisition der Militärgewalt, Außerkraftsetzung einzelner Grundrechte, zu treffen, muß daher sichergestellt werden."

Verhandlungen der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung, Sten. Ber. S. 1328.

[5]) vgl. Giese, Kom. 3. Aufl. S. 149; Strupp, a. a. O. S. 199.

landesrechtliche Bestimmung ist dieses Gesetz nicht mehr in Kraft, denn bei der Erklärung des Belagerungszustandes ging die vollziehende Gewalt auf den Militärbefehlshaber in Preußen über, also an eine Stelle, die parlamentarisch nicht zur Verantwortung gezogen werden konnte. Das widerspricht offensichtlich dem System der Nachkriegsverfassungen, die in Art. 55 Pr. V. und Art. 48 Abs. 4 Satz 2 RV. die Landesregierung als Trägerin der Diktaturgewalt absichtlich unter parlamentarische Kontrolle stellen. Das alte preußische Gesetz ist also mit dem Grundgedanken der neuen Reichs- wie der Preußischen Verfassung unvereinbar. Abgesehen davon hat der Ausnahmezustand in Art. 48 eine erschöpfende Regelung gefunden [6]. Da nach der Regel in Art. 13 Abs. 1 RV. Reichsrecht entgegenstehendes Landesrecht bricht, hat das Preußische Gesetz neben Art. 48 keinen Bestand mehr. Das Gleiche trifft auf das genannte bayrische Gesetz zu [7].

§ 6.

Umfang und Inhalt des Notverordnungsrechts.

1. Der Art. 48 Abs. 4 RV. verleiht der Preußischen Regierung eine Machtbefugnis, die weit über die des Militärbefehlshabers nach dem Preußischen Belagerungszustandsgesetz hinausreicht. Die Preußische Regierung kann jede Maßnahme treffen, die ihr nötig scheint, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung wiederherzustellen. Zur Erörterung steht hier die häufigste Erscheinungsform dieser Maßnahmen, die Notverordnung.

Es ist den ungewissen und ungefestigten Zeitverhältnissen der Kriegs- und Revolutionsjahre zuzuschreiben, daß der Art. 48 eine so ungewöhnlich weite und dehnbare Fassung erhielt. Die Folge einer solchen Gesetzgebung mußten Meinungsverschiedenheiten und Zweifel über die verfassungsmäßige Auslegung des Art. 48 sein. Ueber die Grenzen des Art. 48 ist ein Streit entstanden, der von allen Seiten mit äußerster Heftigkeit geführt wurde, weil es sich in den Anwendungsfällen des Art. 48 zumeist um politische Fragen wichtigster Art handelte.

a) So ist der Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der sich schon in der Terminologie des Polizeirechts — § 10 II 17 ALR. — findet, in verschiedener Weise definiert und ausgelegt worden. Die der Herkunft des Begriffs entsprechende Auslegung, daß im Art. 48 allgemein die Sicherung des Publikums vor Gefahren und

---

[6]) Vgl. Anschütz, Kom. S. 276; Grau, „Diktaturgew. d. R.Präs. u. d. Landesreg., S. 29 ff.

[7]) So die h. M.: Grau, a. a. O. S. 27; Forsthoff, Ann. D. R. 1923/25 S. 141/42; Anschütz, Kom. S. 276; Poetzsch-Heffter, Kom. S. 233 Anm. 7; Friedmann, Diss. Berlin 1927 S. 31 ff.

Beunruhigungen jeder Art, also die polizeiliche Sicherheit, gemeint sei, fand bald nach Inkrafttreten der Verfassung lebhaften Widerspruch. Man ist sich heute klar darüber, daß dieser Begriff nach der Auslegung, die er im Polizeirecht erfährt, nicht den Notwendigkeiten des in Art. 48 geregelten Staatsnotstands gerecht wird, was ebenso bei dem Art. 55 Pr. V. festgestellt wurde. Auch ein Versuch, typische Tatbestände und Beispiele des Polizeirechts auf die politischen Verhältnisse des Art. 48 analog anzuwenden, muß im Ergebnis unzureichend sein und zu einer falschen Auslegung des Art. 48 führen. Bei der Auslegung muß die Reichsverfassung selbst Grundlage und Maßstab sein [1]). Der reibungslose Verlauf aller staatlichen Tätigkeit auf dem Boden der rechtmäßigen staatlichen Ordnung ist Inhalt der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung" im Sinne des Art. 48. Diese ist gestört, wenn über den Rahmen der Polizeiwidrigkeit hinaus dem staatlichen Gefüge selbst Gefahr droht [2]). So hat die Praxis des Art. 48 gezeigt, daß Stockungen im Funktionieren der normalen Gesetzgebungs- und Regierungstätigkeit, ja sogar erhebliche Erkrankungen im deutschen Wirtschaftsleben der Anlaß zum Eingreifen auf Grund des Art. 48 sein können [3]).

Da der Art. 48 neben der „Störung" von einer „Gefährdung" der öffentlichen Sicherheit und Ordnung spricht, können Notverordnungen auch Maßnahmen vorbeugender und nicht nur repressiver Art zum Inhalt haben. Die Störung bezw. Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung muß erheblich sein. Anerkanntermaßen ist dies der Fall, wenn die gewöhnlichen Mittel der Staatsgewalt nicht mehr genügen, um der Notlage Herr zu werden [4]). Die Entscheidung über die Frage, ob eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliegt, ob sie erheblich ist und ob eine Notverordnung überhaupt und mit welchem Inhalt sie nötig ist, liegt grundsätzlich im freien pflichtmäßigen Ermessen der Preußischen Staatsregierung und ist innerhalb der dadurch gezogenen Grenzen der Nachprüfung durch ein Gericht — sei es ein ordentliches Gericht, ein Verwaltungsgericht oder der Reichsstaatsgerichtshof — entzogen. Ebenso wie im Fall des Art. 55 Pr. V. greift das richterliche Prüfungsrecht nur bei einem Ermessensmißbrauch oder einem Ermessensfehler Platz [5]). Der Art. 48 öffnet nicht etwa der schrankenlosen Willkür der Landesregierungen Tür und Tor. Die Grenzen des Ermessens sind zwar der Notwendigkeit des Ausnahmerechts entsprechend weit gezogen, doch muß das Ermessen des Staatsministeriums immer ein pflichtgemäßes

---

[1]) Vgl. Forsthoff, Ann. D. R. 1923/25 S. 147.

[2]) Poetzsch-Heffter, Kom. S. 235 Anm. 9b.

[3]) Anschütz, Kom. S. 278/79 Anm. 8.

[4]) Vgl. Poetzsch-Heffter, Kom. S. 235 Anm. 9b.

[5]) Vgl. hierzu die entsprechenden Ausführungen zu Art. 55 Pr. V. in § 2 S. 10 ff. des Textes.

d zweckgebundenes bleiben, so daß die Abwehr nicht außer Verltnis zur Störung steht.

b) Den allgemeinen Voraussetzungen des Abs. 2 fügt der Abs. 4 ch besondere hinzu. Die Preußische Regierung kann eine Notverdnung nur bei „Gefahr im Verzuge“ erlassen. Nach herrender Meinung [6] ist dies der Fall, wenn eine Entscheidung des eichspräsidenten nicht eingeholt werden kann, ohne daß voraushtlich der Erfolg der Notverordnung in Frage gestellt ist. Sie liegt gegen nicht vor, wenn der Notstand noch Zeit läßt, um ein rechtitiges Einschreiten des Reichspräsidenten zu veranlassen. Diese Beiffsbestimmung entspricht der Auslegung, die man auch im Strafozeß für die „Gefahr im Verzuge“ gefunden hat. Dort liegt diese oraussetzung vor, wenn zu besorgen ist, daß der durch die Angehung s ordentlichen Organs bedingte Zeitverlust die Ausführung der aßregel vereiteln könnte [7]. Die Preußische Regierung ist auch dann cht zum Erlaß einer Notverordnung berechtigt, wenn der Reichsäsident in Kenntnis der Sachlage ein von der Preußischen Regieng angeregtes Einschreiten seinerseits abgelehnt oder andere als e von ihr angeregten Maßnahmen als ausreichend erachtet und geoffen hat. Diese Auffassung ist auch seit jeher von der Reichsregieng vertreten worden [8].

Der herrschenden Auslegung des Begriffs steht die Praxis der ayrischen Staatsregierung und die Ansicht von Forsthoff entgegen [9]. ichtig ist die Feststellung des letzteren, daß nach obiger Ansicht die

---

[6]) vgl. Schwalb, DJZ. 1925 S. 210; Anschütz, Kom. S. 296 Anm. 19; Grau, iktaturgew. d. R.Präs. u. d. Landesreg.“ S. 138, ebenso im Hdb. D. St.R. S. 296; Brecht in v. Brauchitsch, Verw.Ges. f. Pr. I I, 21. Aufl. S. 253; rupp, Arch. f. öffentl. R. V S. 194; Giese, Kom. S. 139 Anm. 8; Poetzschffter, Kom. S. 243 Anm. 19; RGSt. 59 S. 191.

[7]) Vgl. Loewe, Kom. z. StPO. 15. Aufl. Anm. 4 zu § 98.

[8]) Der Reichsinnenminister brachte sie in einem bei Poetzsch im Jahrch des öffentl. Rechts XIII S. 37/38 abgedruckten Schreiben an die Hessie Staatsregierung vom 27. Oktober 1922, eine Hessische Verordnung vom . Oktober 1922 betreffend, folgendermaßen zum Ausdruck:

> „Die Reichsregierung kann jedenfalls nicht anerkennen, daß ein Zustand, der eine gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Sicherheit bedeutete, im Sinne des Art. 48 vorliegt oder vorgelegen hat. Auch war die Einholung der Entscheidung des Herrn Reichspräsidenten durch Gefahr im Verzuge nicht verhindert. Die Verordnung entbehrt somit der verfassungsrechtlichen Grundlage und damit der Rechtsgültigkeit.“

[9]) So die Bayr. Verordn. z. Schutze der Republik vom 24. Juli 1922 und e Bayr. Diktaturverordn. vom 26. September 1923, die die ausführende ewalt dem zum Generalstaatskommissar ernannten Regierungspräsidenten n Kahr übertrug. Ebenso die Kundgebung der Bayr. Staatsreg. vom . Oktober 1923. — Vgl. dazu auch Forsthoff, a. a. O. S. 148 ff., S. 165 ff.

Landesregierung die Rolle eines außerordentlichen subsidiären Trägers der Diktaturgewalt spielt, der im Vergleich zum Reichspräsidenten die Diktaturrechte nur in sehr geringem Umfange ausüben darf.

Dieses Ergebnis erscheint Forsthoff aber durchaus unbefriedigend, weil es bei der vorhandenen starken Rivalität zwischen Reichsgewalt und Gliedstaatsgewalt dauernd zu Konflikten führen müßte. Eine reibungslose Ausübung der Diktaturgewalt durch ihre beiden Träger sei nur dann gewährleistet, wenn man die Selbständigkeit der Länder weitgehend berücksichtige. Die Konflikte des Reiches mit Bayern in den Jahren 1922/23 hätten gezeigt, daß der Reichspräsident und die Landesregierung in der Beurteilung der politischen Verhältnisse sehr oft verschiedener Meinung gewesen wären. Nach Forsthoff läßt der Wortlaut des Abs. 4 eine freiere Auslegung durchaus zu. Auch trotz ausdrücklicher Weigerung des Reichspräsidenten, selbst auf Grund des Art. 48 einzugreifen, sei eine Landesregierung zum Erlaß einer Notverordnung berechtigt, wenn sie nach eigenem pflichtmäßigen Ermessen die Ueberzeugung gewonnen habe, daß dennoch Gefahr im Verzuge vorliege. Eine Landesregierung würde ihrem Lande gegenüber verantwortungslos handeln, wollte sie notwendige Maßnahmen auf Grund des Art. 48 deshalb unterlassen, weil der Reichspräsident vielleicht unrichtig unterrichtet ist und deshalb die politische Lage für ungefährlich hält. Forsthoff rechtfertigt mit dieser Auslegung des Abs. 4 die viel umstrittenen bayrischen Verordnungen vom 24. Juli 1922 und vom 26. September 1923, mit deren Erlaß sich die bayrische Staatsregierung bewußt in Widerspruch zum Willen des Reichspräsidenten setzte. Da Forsthoff die Entscheidung über die Frage, ob Gefahr im Verzuge vorliege, endgültig nicht dem Reichspräsidenten sondern der Bayrischen Regierung anheimstellt [10]), setzt er sich zur herrschenden Meinung in Widerspruch, die dieses Vorgehen der Bayrischen Regierung für verfassungswidrig hält, verschließt sich jedoch nicht den Zweifeln, die über die Verfassungsmäßigkeit dieser Verordnungen bezüglich der Voraussetzungen des Abs. 2 des Art. 48 entstanden waren [11]).

Die Auffassung von Forsthoff, die trotz ihrer eingehenden Begründung im Schrifttum keinen Anklang gefunden hat, ist nur vom föderalistischen Standpunkt aus verständlich und erklärlich. Forsthoff macht aus seiner grundsätzlichen Einstellung keinen Hehl und glaubt im Art. 48 Abs. 4 eine Verfassungsnorm gefunden zu haben, die den — wie er meint — nach Schaffung der Weimarer Verfassung wieder erstarkenden föderalistischen Tendenzen zum Durchbruch verhilft. Es soll nicht bestritten werden, daß der Verfassungsgesetzgeber — wie wir schon früher feststellten — mit der Einfügung des Abs. 4 ein Zu-

[10]) vgl. Forsthoff, a. a. O. S. 150, 166.
[11]) Vgl. Forsthoff, ebenda S. 150 ff.

geständnis an die föderalistische Richtung gemacht hat. Doch darf diese Tatsache nicht dazu verleiten, den in seinem Grundgedanken und in seiner ursprünglichen Fassung unitarisch geprägten Art. 48 ausschließlich im Sinne des Föderalismus auszulegen. Die Struktur des Art. 48 ist unitarisch geblieben, das bringt die Fassung des Abs. 4 deutlich zum Ausdruck. Die Landesregierung soll nur vertretungsweise und unter der Kontrolle des Reichspräsidenten — Art. 48 Abs. 4 Satz 2 — Träger von Diktaturrechten sein.

Das Notverordnungsrecht der Preußischen Regierung erfährt eine weitere Beschränkung dadurch, daß die Notverordnung nur „einstweilige" Maßnahmen zur Behebung des Notstandes anordnen darf, die sich auf das für den Augenblick Notwendige beschränken müssen. Nicht mehr im Rahmen der Ermächtigung des Art. 48 Abs. 4 liegen Verordnungen, die erst bei längerer Geltungsdauer zur Auswirkung kommen. Die endgültigen Maßnahmen sollen vielmehr vom Reichspräsidenten getroffen werden, nachdem die Preußische Regierung über die dringendsten und notwendigsten Maßnahmen selbst bestimmt hat.

Die Frage, ob der Preußische Staatsrat gemäß Art. 40 Abs. 1 Pr. V., wonach er vom Staatsministerium über die Führung der Staatsgeschäfte auf dem laufenden zu halten ist, auch von dem Erlaß einer Notverordnung nach Art. 48 Abs. 4 RV. in Kenntnis gesetzt werden muß, ist dann zu bejahen, wenn dieser Verwaltungsakt der Preußischen Regierung ein preußisches Staatsgeschäft darstellt, wenn diese also in Ausübung ihrer Befugnisse nach Art. 48 Abs. 4 RV. als Landesorgan und nicht als Reichsorgan tätig wird. Ob dies der Fall ist, wird die spätere Untersuchung dieser Frage zeigen.

Nach Art. 48 Abs. 4 Satz 2 kann der Reichspräsident an die Preußische Regierung das Verlangen richten, ihre Notverordnung außer Kraft zu setzen. Dessen ungeachtet tritt nach herrschender Meinung dieselbe als einstweilige Maßnahme und auch als älteres Recht außer Kraft, wenn der Reichspräsident eine eigene Notverordnung erläßt, es sei denn, daß er die alte in Anerkennung ihrer Zweckmäßigkeit ganz oder zum Teil aufrechterhält [12]).

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, daß eine auf der reichsrechtlichen Bestimmung des Art. 48 Abs. 4 beruhende Notverordnung der Preußischen Regierung nur für das preußische Landesgebiet gilt. Freilich können sich mittelbare politische Folgen auch außerhalb des Landesgebiets zeigen, doch bleibt dies auf die Verfassungsmäßigkeit der preußischen Notverordnung ohne Einfluß.

---

[12]) So die h. M.: Nawiasky, Arch. f. öffentl. R. 9 S. 54; Strupp, daselbst V S. 194; Rothenbücher, daselbst VII S. 73; Brecht in v. Brauchitsch, Verw.-Ges. f. Preußen II, 21. Aufl. S. 253, 10c; RGSt. 59 S. 185 u. S. 193.

2. Die Notverordnung der Preußischen Regierung besitzt gegenüber anderen Rechtsnormen dieselbe Rechtskraft wie die Notverordnung des Reichspräsidenten nach Abs. 2, wobei von ihrer subsidiären Natur gegenüber den Notverordnungen des Reichspräsidenten abgesehen werden soll. Die Preußische Regierung kann also durch eine Notverordnung nach Art. 48 Rechtsnormen aufstellen, für die im normalen Gesetzgebungsverfahren ein Reichsgesetz erforderlich und ausreichend ist [13]). Sie vermag innerhalb dieses Rahmens Reichs- und Landesgesetze sowie Landesverfassungsbestimmungen, soweit sie nicht durch den Art. 17 RV. geschützt sind [14]), aufzuheben und abzuändern. Besonders bedeutsam ist, daß sie nicht an die übliche Zuständigkeitsverteilung zwischen Reichs- und Landesgesetzgebung gebunden ist.

Umstritten ist die Frage, ob sich das Notverordnungsrecht auch auf solche Gebiete erstreckt, für deren Regelung die Verfassung ausdrücklich, wie häufig im zweiten Hauptteil, ein „Gesetz" oder „Reichsgesetz" vorgesehen hat. Nach der Anschauung von Schmitt und Jacobi, der sich später Grau angeschlossen hat [15]), können diese sogenannten Gesetzesvorbehalte sämtlich nur durch formelle Gesetze ausgefüllt werden. Sie hat mit obigen Ausnahmen im Schrifttum und in der Praxis keinen Beifall gefunden, weil sie den Notwendigkeiten des Ausnahmerechts nicht entspricht und ein zwingender Grund dafür fehlt, daß die Vorbehalte nur Gesetze im formellen Sinne gemeint haben. Andererseits wird die Auffassung von Poetzsch-Heffter und Giese [16]), wonach die einem „Gesetz" vorbehaltenen Gebiete sämtlich durch Notverordnungen geregelt werden können, der Sachlage nicht gerecht, denn es läßt sich nicht leugnen, daß gewisse Gesetzesvorbehalte dem Diktatureingriff der vollziehenden Gewalt verschlossen bleiben müssen, weil ein solches Vorgehen dem Verfassungssinn widersprechen würde. Wenn es im Art. 48 Abs. 5 heißt: „Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz", so kommt für diesen Fall nur ein formelles Gesetz in Frage. Es wäre sinnlos, den Reichspräsidenten als Träger des Ausnahmerechts in die Lage zu versetzen, sich selbst die Grenzen für seine Diktaturgewalt zu stecken. Ebenso wäre es ein Widerspruch zur Verfassung, wollte man dem Reichspräsidenten oder gar der Preußischen Regierung das Recht gewähren, im Wege der Notverordnung den Krieg zu erklären oder Frieden zu schließen, denn Art. 45 hat deshalb ein Reichsgesetz für notwendig befunden, weil die Entscheidung über diese wichtigen

---

[13]) Ebenso Anschütz, Kom. S. 284/85 Anm. 14.

[14]) vgl. Schwalb, DJZ. 1925 S. 211.

[15]) C. Schmitt u. Jacobi in den Veröff. d. V. D. St. Heft 1 S. 65 ff., 110; Grau in der Gedächtn.-Schrift für E. Seckel, S. 488 ff.; — C. Schmitt hat seine Ansicht neuerdings aufgegeben; vgl. „Hüter der Verfassung" S. 124.

[16]) vgl. Giese, Kom. S. 138 Anm. 5; Poetzsch-Heffter, Kom. S. 237 Anm. 11.

Staatsakte der Volksvertretung vorbehalten bleiben soll. Als weitere Beispiele seien die Reichsamnestie nach Art. 49 und die Aufstellung des Reichshaushaltsplanes nach Art. 85 Abs. 2 genannt, die ausschließlich der Beschlußfassung durch den ordentlichen Gesetzgeber überlassen werden müssen [17]).

Wesentlich anders liegen die Verhältnisse bei anderen Artikeln der Reichsverfassung. Es ist nicht einzusehen, warum in Zeiten eines Staatsnotstands Gesetzesvorbehalte wie die über die Staatsangehörigkeit (Art. 110), die Einschränkung der Freizügigkeit (Art. 111), die Beschränkung der Auswanderung (Art. 112), die Beeinträchtigung der persönlichen Freiheit (Art. 114). Ausnahmen von der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 115) u. a. m. nicht durch Notverordnung geregelt werden sollen. Deshalb ist ein Unterschied zu machen zwischen den zwingenden oder, wie Anschütz sie nennt, diktaturfesten Vorbehalten, die nur durch ein formelles Gesetz ausgefüllt werden können und zumeist im ersten Hauptteil der Reichsverfassung stehen und denjenigen, die einer Regelung durch Notverordnung zugängig sind [18]), wie ausnahmslos die Vorbehalte in den Grundrechten des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung. Die besonderen Verhältnisse des Staatsnotstands erfordern eine Zusammenfassung der staatlichen Macht in der Hand der vollziehenden Gewalt, soweit dies nur irgendwie im Rahmen der Verfassung möglich ist. Nur die diktaturfesten Gesetzesvorbehalte bedürfen auch unter diesen Umständen eines formellen Gesetzes. Dies gilt uneingeschränkt für den Hauptträger der Diktaturgewalt, den Reichspräsidenten. Für die Preußische Regierung wird sich die Zahl der diktaturfesten Vorbehalte praktisch dadurch noch vergrößern, daß sich gewisse Vorbehalte für eine preußische Notverordnung, die ja nur einstweilige Maßnahmen zum Inhalt haben darf, nicht eignen.

Eine unübersteigbare Schranke für die Diktatur bilden die Normen der Verfassung. Für den ersten Hauptteil der Reichsverfassung gilt dieser Grundsatz ausnahmslos. Er wird jedoch im zweiten Hauptteil der Reichsverfassung durch die ausdrückliche Bestimmung des Art. 48 Abs. 2 Satz 2 durchbrochen, der die Träger der Diktaturgewalt ermächtigt, gewisse Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft zu setzen. Daß der Aufzählung der suspendierbaren Grundrechte ausschließende und nicht etwa beispielmäßige Bedeutung zukommt, wird von Lehre und Rechtsprechung [19]) bis auf Schmitt und Jacobi [20])

---

[17]) Vgl. hierzu Anschütz, Kom. S. 285 ff. Anm. 14b.

[18]) vgl. Grau, Hdb. D. St. R. II S. 284 ff.

[19]) vgl. Anschütz, Kom. S. 289 Anm. 15; Grau, Hdb. D. St. R. II S. 282 ff.; Poetzsch-Heffter, Kom. S. 240; Giese, Kom. S. 138/39 Anm. 6; Brecht in v. Brauchitsch, Verw.Ges. f. Preußen, S. 250/51; Häntzschel, DJZ. 1924 S. 341 ff.; Nawiasky, Arch. f. öffentl. R. IX S. 11 ff.; Schwalb, DJZ. 1924 S. 694 ff.; Strupp, a. a. O. S. 195.

durchweg anerkannt. Demzufolge darf eine Notverordnung nur die in Art. 48 Abs. 2 aufgezählten Grundrechte außer Kraft setzen. Aus der einzelnen Nennung der suspendierbaren Grundrechte folgert die herrschende Meinung mit Recht, daß eine Aufhebung der übrigen Grundrechte und eine Durchbrechung oder Abänderung aller anderen nicht nur im zweiten sondern auch im ersten Hauptteil enthaltenen Verfassungsbestimmungen gegen den Willen der Verfassung verstoßen und einen Verfassungsbruch bedeuten würde. Entgegen dieser Ansicht glauben Schmitt und Jacobi aus der Aufzählung der sieben Grundrechte in Art. 48 schließen zu können, daß nun zwar die übrigen Grundrechte nicht suspendierbar seien, einer Außerkraftsetzung anderer Verfassungsbestimmungen aber nichts im Wege stehe. Nur das organisatorische Minimum der Reichsverfassung müsse vor Eingriffen der Diktaturgewalt geschützt werden. Mit der herrschenden Meinung muß diese Theorie abgelehnt werden, die vielleicht bisweilen den Nöten der Zeitläufe entsprach, aber keineswegs mit dem Wortlaut und dem Sinn der Verfassung zu vereinbaren ist. Auf eine nähere Auseinandersetzung mit der Lehre von Schmitt und Jacobi muß im Rahmen dieser Arbeit verzichtet werden.

§ 7.

Die Kontrollen über die Landesdiktatur.

Nach Art. 48 Abs. 4 Satz 2 ist die Preußische Regierung verpflichtet, eine auf Grund des Art. 48 erlassene Notverordnung auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstages außer Kraft zu setzen. Anders als die Vorschrift des Abs. 3, die es dem Reichspräsidenten zur Pflicht macht, dem Reichstag von seinen nach Abs. 2 erlassenen Notverordnungen Kenntnis zu geben, läßt der Abs. 4 eine solche Benachrichtigungspflicht der Landesregierung gegenüber ihren Kontrollorganen unerwähnt. Da jedoch kein Grund vorhanden ist, die Landesregierung hierin besser zu stellen als den Hauptträger der Diktaturgewalt, den Reichspräsidenten, so wird allgemein angenommen, daß der Weglassung der Benachrichtigungspflicht eine Absicht nicht zugrunde gelegen hat und einer entsprechenden Anwendung des Abs. 3 auf die Landesregierung nichts im Wege steht. Dabei ist die Reichsregierung nach herrschender Meinung die für die Entgegennahme der Benachrichtigung zuständige Behörde, da die Vertretung des Reiches gegenüber den Ländern zu ihrem Aufgabenkreis gehört [1].

---

[20]) so Schmitt und Jacobi auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 1924, Veröffentlichungen S. 103 u. S. 136.

[1]) Vgl. Gebhard, Kom. S. 261 Anm. 22a; Poetzsch-Heffter, Kom. S. 244 Anm. 22. Derselben Meinung ist auch die Reichsregierung, vgl. dazu das Schreiben des Reichsinnenministers an die Landesregierungen vom 17. Januar 1924, abgedr. im Jahrb. d. öffentl. R. XIII S. 38.

Beide, sowohl der Reichstag wie der Reichspräsident, in dessen Vertretung die Landesregierung im Rahmen des Art. 48 tätig wird, können nach Abs. 4 Satz 2 an die Preußische Staatsregierung das Verlangen auf Aufhebung der Notverordnung richten. Stellt der Reichspräsident das Aufhebungsverlangen, so ist ein gleicher Wille des Reichstags zu vermuten, da dieser Regierungsakt des Präsidenten wie alle anderen nach Art. 50 RV. der Gegenzeichnung des vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Reichskanzlers bedarf. Das Aufhebungsverlangen begründet für die Preußische Regierung die Verpflichtung, ihre Notverordnung außer Kraft zu setzen. Sehr problematische Fragen entstehen, wenn diese ihrer Pflicht nicht nachkommt und die Aufhebung der Notverordnung verweigert. Die Frage, welche Mittel dem Reich für diesen Fall gegen die unbotmäßige Landesregierung zu Gebote stehen, ist von der Vorfrage abhängig, ob die Preußische Regierung in Ausübung ihrer Diktaturgewalt nach Art. 48 Abs. 4 als Landes- oder als Reichsorgan tätig geworden und ob die Notverordnung Bestandteil des Reichs- oder des Landesrechts ist. Bekennt man sich zu der Ansicht, daß die Preußische Regierung als Landesorgan gehandelt hat, so sind alle Wege gangbar, die für Konflikte zwischen Reichs- und Landesorganen vorgesehen sind: Also Art. 19 RV., Art. 48 Abs. 1 und Abs. 2 und, wie Anschütz meint [2]), auch Art. 15 RV. Die Geltendmachung des Aufsichtsrechts nach Art. 15 ist m. E. nicht zulässig, da es sich bei dem Erlaß einer Notverordnung nach Art. 48 Abs. 4 nicht um die Ausführung eines Reichsgesetzes sondern um die unmittelbare Anwendung einer Reichsverfassungsbestimmung handelt. Zweifelhaft wird die Anwendung der genannten Verfassungsartikel, wenn man der Auffassung ist, daß die Preußische Regierung die Notverordnung als Reichsorgan erlassen hat und sich nun einem Reichsorgan widersetzt. Aehnlich verhält es sich mit der Anwendung des Art. 13. Sind die durch eine Notverordnung nach Art. 48 erlassenen Rechtssätze Landesrecht, so trifft die Regel des Art. 13 Abs. 1 zu, dagegen nicht, wenn die Rechtsnormen dem Reichsrecht zuzurechnen sind.

§ 8.

Die Rechtsstellung der Preußischen Regierung bei Ausübung der reichsrechtlichen Ermächtigung.

1. Als das Problem „Landesorgan oder Reichsorgan" im Schrifttum auftauchte, neigte man der Auffassung zu, daß die Landesregierung hier nicht wie in Ausübung ihres Notverordnungsrechts landesrechtlichen Ursprungs als Landesorgan sondern als Reichsorgan

---

[2]) vgl. Anschütz, Kom. S. 116, 297 u. 299; a. A. Forsthoff, Ann. D. R. 23/25 S. 181.

tätig werde. Die Vertreter dieser Ansicht waren Grau, Strupp und Preuß [1]), denen sich das Reichsgericht [2]) anschloß. Auch später hat diese Lehre, obwohl in der Wissenschaft heftig bekämpft, noch eine Reihe von Anhängern gefunden [3]). Ihre Begründung läßt sich etwa folgendermaßen zusammenfassen:

Eine Landesregierung handle im Fall des Art. 48 nicht als Delegatarin des Reichspräsidenten [4]), sondern leite ihr Notverordnungsrecht unmittelbar aus der Reichsverfassung her, die den Landesregierungen eine selbständige ursprüngliche Befugnis erteile. Zwar habe der Abgeordnete Delbrück bei den Verhandlungen der Nationalversammlung von einem echten Delegationsverhältnis zwischen Reichspräsident und Landesregierung gesprochen, während der Abgeordnete Katzenstein meinte, daß die Landesregierung „gewissermaßen als Delegatarin des Reichspräsidenten" tätig werde [5]). Diese Ausdrucksweise sei juristisch nicht ganz korrekt [6]) und ihr deshalb nicht die Bedeutung einer Begriffsbestimmung beizumessen. Was die Abgeordneten wohl zum Ausdruck bringen wollten, sei das Vertretungsverhältnis zwischen Präsident und Landesregierung. Diese handle an Stelle des zeitweilig verhinderten ordentlichen Diktaturorgans, des Reichspräsidenten, jedoch nicht auf Grund seiner sondern in Ausübung einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung. Es handle sich demnach bei dem Art. 48 Abs. 4 um eine Beleihung mit Reichsgewalt. Infolgedessen müsse auch die Behörde, wenn sie die Diktaturgewalt zur Anwendung bringe, die Eigenschaft eines Reichsorgans besitzen. Dafür spreche auch die Stellung des Art. 48 im System der Reichsverfassung. Die Befugnisse der Landesregierungen seien nicht in dem mit „Reich und Länder" überschriebenen ersten Abschnitt der Reichsverfassung enthalten, sondern im dritten Abschnitt der Reichsverfassung, die in den Abschnitten 2—4 von den Organen des Reichs handle. Auch die Tatsache, daß die unmittelbare Kontrolle über die Maßnahmen einer Landesregierung dem Reichstag und dem Reichspräsidenten zustehe und nicht etwa der Reichsregierung, die nach Art. 15 RV. zur Reichsaufsicht über die

---

[1]) vgl. Grau, „Die Diktaturgew. d. Reichspr. u. d. Landesreg." S. 142 ff.; Strupp, Arch. f. öffentl. R. V S. 189 ff.; Preuß, Zeitschr. f. Polit. Bd. XIII S. 110.

[2]) RGSt. 59 S. 192 ff.

[3]) Vgl. Kronheimer, Arch. f. öffentl. R. VII S. 322; Brecht in v. Brauchitsch, Verw.Ges. f. Pr. II S. 253/4; Kluge, „Reich u. Länder" 1932 S. 21; Gebhard, Kom. S. 261 Anm. 21; v. Bremen, „Reich u. Länder" 1932 S. 48; Goguel, Diss. Breslau 1927 S. 51.

[4]) vgl. Kronheimer, a. a. O. S. 322.

[5]) Vgl. Die Verhandlg. d. verfassunggeb. d. Nationalvers., Sten, Ber. S. 1328; vgl. dazu auch Forsthoff, Ann. D. R. 1923/25 S. 161.

[6]) so Preuß, a. a. O. S. 110.

höchsten Landesorgane bestellt sei, wäre ein sicheres Anzeichen dafür, daß hier ein Reichsorgan tätig werde. Schließlich könnten nach dem Text des Art. 48 Abs. 4 der Reichspräsident sowie der Reichstag die Außerkraftsetzung der von den Landesregierungen getroffenen Maßnahmen nur verlangen und nicht selbst bewirken. Es sei aber undenkbar, daß Maßnahmen von Landesorganen unabänderlich wären, während selbst die Verfassung des Landes durch jedes Reichsgesetz abgeändert werden könne [7]). Um dieser Inkonsequenz zu entgehen, müsse man der Landesregierung im Fall des Art. 48 die Eigenschaft eines Reichsorgans beimessen.

Keines dieser Argumente hält einer sorgfältigen Untersuchung stand. Aus der m. E. richtigen Erkenntnis, daß im Abs. 4 nicht eine Delegation des präsidentiellen Diktatur- und Notverordnungsrechts sondern eine ursprüngliche verfassungsrechtliche Ermächtigung ausgesprochen ist [8]), folgt noch keineswegs, daß die Landesregierung in diesem Fall Reichsgewalt ausübt und, was noch viel fraglicher ist, daß sie in Ausübung von Reichsgewalt die Tätigkeit eines Reichsorgans versieht. Wenn man behauptet, dies sei der Stellung des Art. 48 im dritten Abschnitt der Reichsverfassung zu entnehmen, wo von den Organen des Reiches die Rede ist, so hat man dabei nicht bedacht, daß sich die Einordnung des Abs. 4 in den Art. 48, wie die Entstehungsgeschichte zeigt, historisch und gesetzestechnisch erklärt und nicht in einer der obigen Auslegung entsprechenden Absicht des Verfassungsgesetzgebers erfolgt ist. Wie bereits erwähnt, wurde während der Beratungen der Nationalversammlung dem Antrag des Abgeordneten Beyerle, den Ländern im Rahmen des Art. 48 ein Sonderrecht einzuräumen, stattgegeben [9]). Was lag näher, als daß man die Länderdiktatur dem Art. 48 in einem vierten Absatz angliederte! Gründe der Zweckmäßigkeit und der Uebersichtlichkeit waren hier maßgebend. Die Behauptung, daß der Verfassungsgesetzgeber diese Norm bewußt nicht im ersten Abschnitt der Reichsverfassung untergebracht habe, entbehrt jeglichen Beweises. Auch ist eine solche Vermutung durchaus unwahrscheinlich.

Die Tatsache, daß die Kontrolle über die Diktaturmaßnahmen der Landesregierung nicht der Reichsregierung gemäß Art. 15 RV., sondern kraft ausdrücklicher Bestimmung dem Reichspräsidenten und dem Reichstag zusteht, bedingt noch nicht, daß die Landesregierung als Reichsorgan handelt. Dem Reichstag hat man dieses Kontrollrecht verliehen, weil die Landesregierung, die für ihre nach Art. 48 erlassenen Notverordnungen dem Parlament keine Rechenschaft zu

---

[7]) So Grau, a. a. O. S. 143.

[8]) dieser Ansicht auch die h. M.; a. A. nur Kronheimer, a. a. O. S. 322, früher auch Giese, Kom. 4. Aufl., Anm. 22 zu Art. 48.

[9]) Vgl. die Ausführungen in § 5 S. 19/20 d. Textes.

geben braucht, sonst keiner parlamentarischen Kontrolle unterliegen würde und dies mit den Grundsätzen der Demokratie unvereinbar ist. Der Grund für das Kontrollrecht des Reichspräsidenten ist darin zu suchen, daß trotz des föderativen Bestandteils in Abs. 4 der unitarische Gesamtcharakter des Art. 48 gewahrt und die Landesregierung, die ihre Maßnahmen nur einstweilen und bei Gefahr im Verzuge trifft, unter der Aufsicht des ordentlichen Diktaturorgans bleiben soll. Wie aus den Verhandlungen der Nationalversammlung hervorgeht, hat es dem Verfassungsgesetzgeber ferngelegen, die Landesregierung im Fall des Art. 48 Abs. 4 absichtlich der Aufsichtsgewalt der Reichsregierung nach Art. 15 zu entziehen. Die Tatsache, daß dieses Aufsichtsrecht im Art. 48 unerwähnt blieb, ist also für die hier zu lösende Frage bedeutungslos. Das letzte Argument dieser Lehre, es sei undenkbar, daß Maßnahmen von Landesorganen durch ein Reichsgesetz unabänderlich wären, während selbst die Verfassung des Landes durch jedes Reichsgesetz abgeändert werden könne, hat m. E. nur Bedeutung für die Frage, ob die Notverordnung Reichsrecht oder Landesrecht darstellt, nicht aber für die Frage nach der Rechtsnatur des Diktaturorgans. Die Ueberlegung von Grau scheint zu ergeben, daß Notverordnungen nach Art. 48 Abs. 4 die Geltungskraft von Reichsrecht genießen, nicht aber, daß sich die Landesregierung als Reichsorgan betätigt.

Prüft man die Lehre vom Reichsorgan auf ihre praktischen Folgen hin, so kommt man zu dem Ergebnis, daß bei einer Weigerung der Preußischen Regierung, ihre Notverordnung außer Kraft zu setzen, für den Reichspräsidenten und den Reichstag keine rechtliche Möglichkeit besteht, um den Gehorsam der Landesregierung zu erzwingen [10]). Eine Entscheidung des Staatsgerichtshofes nach Art. 19 RV. läßt sich nicht herbeiführen, weil der Staatsgerichtshof nur für Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, zwischen verschiedenen Ländern und zwischen dem Reich und einem Lande zuständig ist, dagegen nicht in einem Streitfall zwischen Reichsorganen. Auch eine Reichsexekution nach Art. 48 Abs. 1 kann gegen die Preußische Regierung nicht durchgeführt werden, denn nach herrschender Auslegung ist Voraussetzung hierzu, daß ein Landesorgan seine ihm nach der Reichsverfassung obliegenden Pflichten nicht erfüllt.

Grau und Strupp behaupten sogar, daß der Reichspräsident und der Reichstag nicht einmal das Recht hätten, im Notverordnungswege nach Art. 48 Abs. 2 bezw. durch ein Reichsgesetz die Notverordnung der Landesregierung unmittelbar außer Kraft zu setzen, sonst wäre die Formulierung des Abs. 4, der ausdrücklich von einem Verlangen spreche, unrichtig.

[10]) Dieser Ansicht sind: Grau, a. a. O. S. 150 ff. und Strupp, a. a. O. S. 204 ff. Andere Anhänger dieser Lehre versuchen diese Schlußfolgerung zu umgehen, was einer späteren Erörterung vorbehalten bleibt.

Eine solche Rechtslage ist mit der Reichsverfassung unvereinbar. Selbst die Ueberzeugung, daß nach Fertigstellung der Reichsverfassung das föderative Element wieder an Bedeutung gewonnen habe, darf nicht zu einer derartigen Auslegung des Art. 48 Abs. 4 verleiten. Es ist sowohl vom juristischen wie vom politischen Standpunkt aus widersinnig, daß der Gesetzgeber zur Abwehr schwerster Gefahren bestimmte Befugnisse der höchsten Stelle des Reiches, des Reichspräsidenten, auf Landesregierungen als Reichsorgane überträgt, ohne diese in ein mit ausreichender Disziplinargewalt ausgestattetes Unterordnungsverhältnis zum Reichspräsidenten zu bringen [11]).

2a) In der Wissenschaft hat sich infolgedessen allmählich die Ansicht durchgesetzt, daß eine Landesregierung in Ausübung des Notverordnungsrechts nach Art. 48 Abs. 4 wie auch sonst bei ihrer landesrechtlichen Verwaltungstätigkeit als Landesbehörde und als Landesorgan tätig wird [12]). Auch diese Lehre nimmt zum Ausgangspunkt ihrer Ueberlegungen, daß die Diktaturgewalt der Landesregierungen nicht auf einer Delegation des Diktaturrechts des Reichspräsidenten sondern auf einer ursprünglichen verfassungsrechtlichen Ermächtigung beruht. Wie die meisten Vertreter dieser Ansicht behaupten, liegt die Bedeutung des Art. 48 Abs. 4 nicht in einer Beleihung der Landesregierungen mit Reichsgewalt, sondern in einer Erweiterung der Landeszuständigkeit auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Die Sorge dafür sei nach Art. 9 RV., soweit das Reich nicht ein Bedürfnis einheitlicher Regelung annehme, Aufgabe der Landesbehörden. Der Art. 48 habe daher für die Länder eine grundsätzlich andere Bedeutung als für den Reichspräsidenten. Während diesem im Falle des Staatsnotstandes Befugnisse verliehen würden, die ganz außerhalb seines sonstigen Betätigungsfeldes lägen, würden die Landesregierungen lediglich von Schranken befreit, die sie andernfalls nicht überschreiten könnten, weil sie in Reichsgesetzen enthalten sind [13]). Die Landesregierungen könnten jetzt dem Reichsrecht widersprechende Verordnungen erlassen.

Nach dieser Lehre ist die Erweiterung der landesrechtlichen Zuständigkeit durch den Art. 48 Abs. 4 lediglich als eine sachgemäße Vorstufe zu den endgültigen Diktaturmaßnahmen des Reichspräsidenten anzusehen und gibt keine Veranlassung dazu, den Träger landesrecht-

---

[11]) Ebenso Schwalb, DJZ. 1925 S. 212 und Thoma, JW. 1924 S. 1494.

[12]) Dieser Ansicht sind: Anschütz, Kom. S. 297; Forsthoff, Ann. D. R. 1923/25 S. 174; Giese, Kom., Art. 48 Anm. 8 S. 139; Hensel, Hdb. D. St.R. II S. 322; Jacobi in Veröffentl. d. Verein. d. D. St. R. 1924 Heft 1 S. 128 ff.; Lympius, Reichs- u. Preuß. Verw.Bl. 1932 S. 583; Nawiasky, das. S. 624 u. im Arch. f. öffentl. R. IX S. 55; Schwalb, DJZ. 1925 S. 212 ff.; Thoma, JW. 1924 S. 1494.

[13]) So Anschütz, a. a. O. S. 297; Lympius, a. a. O. S. 583; Schwalb, a. a. O. S. 213; a. M. Forsthoff, a. a. O. S. 168; Giese, Kom. S. 139 Anm. 8.

licher Befugnisse zum Reichsorgan zu machen [14]). Demnach behält die Landesregierung wie bei jeder anderen Tätigkeit auch in Ausübung der Landesdiktatur ihre rechtliche Stellung als Landesorgan.

Was die staatsrechtlichen Folgen dieser Lehre anbelangt, so stehen dem Reichspräsidenten und dem Reichstag alle verfassungsrechtlichen Mittel zu Gebote, um bei einer Gehorsamsverweigerung der Preußischen Regierung die Außerkraftsetzung der Notverordnung zu erzwingen. Da es sich um eine öffentlichrechtliche Streitigkeit zwischen einem Reichs- und einem Landesorgan handelt, kann die Entscheidung des Staatsgerichtshofes nach Art. 19 RV. beantragt werden. Der Reichspräsident kann mit Hilfe der bewaffneten Macht nach Art. 48 Abs. 1 die Reichsexekution durchführen, denn es ist ein Landesorgan, das eine ihm nach der Reichsverfassung obliegende Pflicht nicht erfüllt.

In Anerkennung der Notwendigkeit einer reichsrechtlichen Kontrolle kommt Poetzsch-Heffter [15]), der die Auffassung vom einheitsstaatlichen Aufbau des Weimarer Reichs vertritt, zu der Feststellung, daß eine Landesregierung im Falle des Art. 48 Abs. 4 RV. ebenso wie bei ihrer sonstigen auf der Landesverfassung beruhenden Tätigkeit die einheitliche Staatsgewalt als m i t t e l b a r e s Reichsorgan ausübt und nicht etwa als unmittelbares Reichsorgan, was bei der Gliederung Poetzsch-Heffters der Auffassung von Grau und Strupp entsprechen würde. Poetzsch-Heffter stimmt also mit der zweiten Gruppe überein, denn auch nach seiner Auffassung behält die Landesregierung in Ausübung ihres Notverordnungsrechts nach Art. 48 ihren ursprünglichen Rechtscharakter bei.

b) Obwohl das Ergebnis der „Lehre vom Landesorgan" unter dem Gesichtspunkt der reichsrechtlichen Kontrolle allein dem Sinn der Verfassung gerecht wird und ihm deshalb zuzustimmen ist, kann m. E. die Beweisführung dieser Lehre nicht als zutreffend anerkannt werden. Die grundsätzlich verschiedene Auffassung der beiden Richtungen über den Rechtscharakter der das Notverordnungsrecht aus Art. 48 Abs. 4 handhabenden Landesregierung wurzelt in der Frage, ob die Reichsverfassung die Landesregierung mit R e i c h s g e w a l t b e l e h n t oder ob die Reichsverfassung den ursprünglichen Aufgabenkreis der Landesregierung, für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Sorge zu tragen, lediglich erweitert, indem sie die reichsrechtlichen Schranken beseitigt. Zwar ist der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, soweit nicht das Reich von seinem Recht nach Art. 9 RV. Gebrauch macht, Angelegenheit der Länder. Doch trägt diese landesrechtliche Polizeigewalt, wie bereits früher erörtert wurde [16]), einen grundsätzlich anderen Charakter als

[14]) Vgl. Anschütz, Kom. S. 297 Anm. 19b; Thoma, JW. 1924 S. 1494.
[15]) Kom. S. 245 Anm. 24.
[16]) vgl. § 2 S. 10 und § 6 S. 21/22 d. Textes.

die reichsrechtliche Diktaturgewalt. Jener liegt es ob, den Einzelnen sowie die Gesamtheit der Staatsbürger vor Gefahren zu schützen; diese dient der Aufrechterhaltung der staatlichen Ordnung als solcher, dem Schutz der Rechtsordnung und der Verfassungen. Die Staatssicherheit hat der Gesetzgeber durch Aufnahme in die Reichsverfassung ausdrücklich zur Reichsangelegenheit gemacht. Da man jedoch auch hierbei, wie die Entstehungsgeschichte gezeigt hat [17], auf die bundesstaatliche Struktur des Weimarer Reichs Rücksicht nahm, mußte notwendigerweise eine Beleihung der Landesregierung mit Reichsgewalt erfolgen. Die Auffassung, daß die landesrechtliche Polizeigewalt durch den Art. 48 Abs. 4 eine Zuständigkeitserweiterung erfahre, ist irrtümlich. Andererseits gelangt man dann, wenn man aus der Tatsache, daß die Landesregierung in einer Reichsangelegenheit tätig wird, die Folgerung zieht, diese müßte auch als Reichsorgan handeln, wie oben ausgeführt [18], zu einem verfassungsrechtlich unhaltbaren und deshalb unrichtigen Ergebnis. Es hat dem Verfassungsgesetzgeber sicherlich ferngelegen, die Diktaturgewalt derart zu regeln, daß eine Landesregierung, die dem Verlangen der Außerkraftsetzung nicht Folge leistet, vom Hauptträger der Diktaturgewalt, dem Reichspräsidenten, rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden kann.

Die Unbilligkeit dieses Ergebnisses hatte zur Folge, daß Anhänger der „Theorie vom Reichsorgan“ schon verschiedentlich die Konsequenzen ihrer Lehre zu mildern versuchten. So glaubt Preuß [19] einen Weg gefunden zu haben, um die Reichsaufsicht der Reichsregierung nach Art. 15 zuzulassen. Er behauptet, daß die Landesregierung auch als Reichsorgan noch Landesbehörde bleibe, die im Falle des Art. 48 Abs. 4 ein Reichsgesetz, nämlich die Reichsverfassung, zur Ausführung bringe. Aus dem gleichen Grunde will Preuß auch die Reichsexekution nach Art. 48 Abs. 1 gegen eine Landesregierung zulassen. Selbst Grau [20], der Begründer und eifrigste Kämpfer für diese Lehre, hat, um der Folgerung zu entgehen, daß dem Reichspräsidenten und dem Reichstag jede rechtliche Handhabe fehle, die Außerkraftsetzung der Landesnotverordnung zu erzwingen, seine Meinung dahin geändert, daß eine Landesregierung, welche Befugnisse sie auch immer ausüben möge, formell Landesorgan bleibe, materiell freilich die Stellung eines Reichsorgans inne habe. Die Landesregierung ist danach in Ausübung der übertragenen Reichsgewalt gleichzeitig Landes- und Reichsorgan. Wohin eine so unklare Auslegung führt, zeigt der Vortrag des Professors Lukas auf der Staatsrechtslehrertagung zu Frankfurt am Main im Jahre 1929, der davon sprach, daß die

---

[17]) vgl. § 5 S. 19 ff. d. Textes.

[18]) vgl. die Gruppe Grau, Strupp, S. 30 ff. des Textes.

[19]) vgl. Z. f. Politik XIII S. 111.

[20]) im Hdb. D. St. R. II S. 298; desgl. RGSt. 59 S. 192 ff.

Landesregierung im Fall des Art. 48 Abs. 4 zwar Landesorgan bleibt, aber als Organ des Reichs tätig wird [21]. Reichsorgan soll sie nach der Eigenschaft der von ihr ausgeübten Gewalt sein, Landesorgan, was ihre Verantwortlichkeit dem Reichspräsidenten, dem Reichstag und dem Landtag gegenüber anbelangt. Die sich daraus ergebende Folge, daß ein Reichsorgan von dem Vertrauen des Landesparlaments abhängig ist, läßt sich mit dem bundesstaatlichen Aufbau des Weimarer Reichs nicht vereinbaren und beweist die Verfassungswidrigkeit dieser Auffassung [22].

Um bei der Frage nach dem Rechtscharakter des Diktaturorgans zu einer klaren Entscheidung zu kommen, muß man sich von der Vorstellung freimachen, daß eine von der Landesverfassung bestellte Landesbehörde durch die Beleihung mit Reichsgewalt zum Reichsorgan werde. Die Preußische Regierung handelt bei dem Erlaß von Notverordnungen als eine von der Reichsverfassung unmittelbar ermächtigte Amtsstelle. Obwohl sie in Ausübung von Reichsgewalt begriffen ist, handelt sie hierbei nicht als Reichsbehörde und Reichsorgan, sondern als Landesbehörde in einem ihr durch die Reichsverfassung übertragenen Wirkungskreise. Sie wird als oberste Behörde des Preußischen Staates tätig, die nach der Preußischen Verfassung berufen und bestimmt ist, die in Art. 48 Abs. 4 RV. niedergelegten Diktaturbefugnisse nach eigenem, selbständigen Ermessen auszuüben. Sie ist und bleibt insoweit Landesbehörde und trägt gegenüber den Organen des Reichs sowie gegenüber dem Landesparlament als Landesorgan rechtlich und politisch die Verantwortung [23].

§ 9.
Die Rechtsnatur einer Notverordnung nach Art. 48 Abs. 4.

1. Aus der Frage, welche rechtliche Stellung die Preußische Regierung in Ausübung ihres Notverordnungsrechts einnimmt, ergibt sich zwangsläufig die weitere nach der Rechtsnatur der von ihr in dieser Eigenschaft erlassenen Rechtsnormen. Was ihr Verhältnis zum formel-

---

[21]) Vgl. Lukas, Veröff. d. Verein. D. St. Heft 6 S. 40/1.

[22]) Auch Grau, der es verneint, daß die Landesregierung in diesem Fall vor dem Staatsgerichtshof des Landes zur Verantwortung gezogen werden kann, vermag sie von der politischen Verantwortung in Form eines Mißtrauensvotums durch den Landtag nicht zu befreien; vgl. Hdb. D. St. R. II S. 300.

[23]) So auch der Bayr. St. Ger. H. bei Lammers-Simons Bd. III S. 179; Forsthoff, a. a. O. S. 174 ff.; auch Giese, der bei Art. 48 Abs. 4 von einem Reichsauftrag spricht, obwohl es sich nicht um eine spezielle, sondern um eine generelle Ermächtigung handelt, teilt dem Sinne nach die hier vertretene Auffassung, vgl. Kom. S. 139 Anm. 8.

len Gesetz einerseits und zur einfachen Rechts- und Verwaltungsverordnung andererseits betrifft, so gilt für die Notverordnung nach Art. 48 Abs. 4 RV. dasselbe wie für die Notverordnung nach Art. 55 PrV. Beide haben ihrem Inhalt nach überwiegend den Charakter von Rechtsverordnungen, können aber auch Verwaltungsvorschriften enthalten. Da sie sich rechtssatzmäßig an die Staatsbürger wenden, fallen beide zugleich unter den Begriff des Gesetzes im materiellen Sinn. Die Notverordnung des Art. 48 Abs. 4 ist mit Gesetzeskraft ausgestattet, obwohl dies im Art. 48 anders als im Art. 55 PrV. nicht ausdrücklich gesagt ist. Sie vermögen infolgedessen formelle Gesetze zu durchbrechen, abzuändern und außer Kraft zu setzen. An einem Hinweis wie in Art. 55 PrV., daß die Verordnungen der Verfassung nicht zuwiderlaufen dürfen, fehlt es in Art. 48, doch folgt aus dem Text des Abs. 2, daß zwar die dort aufgezählten Grundrechte vorübergehend außer Kraft gesetzt werden können, alle übrigen Verfassungsbestimmungen aber unantastbar sind. Die Meinung von Schmitt und Jacobi ist bereits oben abgelehnt worden [1]. Ebenso umstritten wie das Problem: „Landesorgan oder Reichsorgan" ist die Frage, ob eine Notverordnung der Preußischen Regierung nach Art. 48 Abs. 4 Bestandteil des Reichsrechts oder des Landesrechts ist. Einheitlich muß die Entscheidung bei der Gruppe Grau-Strupp [2]) ausfallen. Ein in Ausübung von Reichsgewalt tätig werdendes Reichsorgan kann nur R e i c h s r e c h t schaffen und zwar räumlich begrenztes Recht, das für einen bestimmten Gliedstaat Geltung hat. So ist auch die übereinstimmende Ansicht der „Lehre vom Reichsorgan". Zum Beweis für die Richtigkeit dieser Folgerung benutzt man die Tatsache, daß der Art. 48 Abs. 4 die Landesregierungen ermächtigt, Reichsrecht anzutasten.

Die rechtlichen Konsequenzen dieser Ansicht sollen, wie schon bei dem Problem „Reichsorgan oder Landesorgan", anläßlich eines Konflikts zwischen der Reichs- und der Landesdiktaturgewalt untersucht werden. Als Beispiel sei der Fall gewählt, daß der Reichspräsident von sich aus eine Notverordnung erläßt, weil eine einheitliche Regelung des Notstandes im ganzen Reichsgebiet notwendig geworden ist, und daß die Preußische Regierung ihre eigene ältere Notverordnung trotz eines Aufhebungsverlangens des Reichspräsidenten nicht außer Kraft setzt. Ist die Notverordnung der Preußischen Regierung Bestandteil des Reichsrechts, so kann die Rechtsregel der Reichsverfassung in Art. 13 Abs. 1: „Reichsrecht bricht Landesrecht" keine Anwendung finden, da es sich um zwei Rechtsnormen gleichen Ranges handelt. Nun gilt aber für gleichrangiges Recht der gewohnheitsrechtliche Grundsatz: „lex posterior derogat legi priori". Die Notverordnung des Reichspräsidenten müßte danach als jüngeres

---

[1]) Vgl. § 6 S. 27/28 d. Textes.

[2]) vgl. Anm. 1—3 des § 8.

Reichsrecht dem älteren, nämlich der Preußischen Notverordnung, vorgehen. Wenn man sich aber wie das Reichsgericht und einige Schriftsteller [3]) zu der Auffassung bekennt, daß diese Rechtsregel nur für Rechtsnormen gleicher Herkunft gelte und deshalb hier wegen der Verschiedenheit der Rechtsquellen nicht zur Anwendung komme, so würde die Notverordnung der Preußischen Regierung gegenüber derjenigen des Reichspräsidenten in der Tat ihre Rechtswirksamkeit behalten. Da dies der ganzen Struktur des Art. 48 offenbar widerspricht, insbesondere der subsidiären Natur der Landesdiktaturgewalt nicht gerecht wird, hilft man sich mit dem Ausweg, daß es in der Macht des Reichspräsidenten stehe, eine vorausgegangene Verordnung der Landesregierung durch eigene Maßnahmen nach Art. 48 Abs. 2 gegenstandslos zu machen, da die endgültigen Maßnahmen des Reichspräsidenten vor den bloß vorläufigen der Landesregierung den Vorrang beanspruchen könnten [4]).

2. Geht man von der Voraussetzung aus, daß das Aufgabengebiet der Landesregierung, für die öffentliche Sicherheit und Ordnung Sorge zu tragen, durch den Art. 48 Abs. 4 lediglich von reichsrechtlichen Schranken befreit werde, daß es sich bei der Landesdiktatur also nicht um Reichsgewalt sondern um erweiterte Landesgewalt handle, so müssen die Notverordnungen auf Grund des Art. 48 Abs. 4 Landesrecht sein. Die im Zusammenhang mit der Rechtsnatur des Notverordnungsorgans bereits genannten Anhänger dieser Lehre [5]) gelangen daher unter Bejahung der landesrechtlichen Natur der Preußischen Notverordnung zu der Schlußfolgerung, daß diese durch eine gleich inhaltliche oder widersprechende Notverordnung des Reichspräsidenten oder auch ein Gesetz des Reichstags nach dem Grundsatz des Art. 13 aufgehoben werde. Nach Art. 13 Abs. 2 RV. könne die Preußische Regierung, wenn sie über die Vereinbarkeit ihrer Notverordnung mit dem Reichsrecht in Zweifel sein sollte, die Entscheidung des Reichsgerichts anrufen.

3. Die Wege, auf denen die beiden Lehren zur Ermittlung der Rechtsnatur der Notverordnung gelangen, können für die hier zu treffende Entscheidung nicht maßgeblich sein, da im Widerspruch zu beiden Meinungen im vorigen Abschnitt festgestellt wurde, daß die Preußische Regierung im Fall des Art. 48 Abs. 4 zwar ursprüngliche Reichsgewalt ausübt, dabei aber ihren Rechtscharakter als Landesorgan beibehält. Die Beantwortung der vorliegenden Frage gestaltet sich unter dieser Voraussetzung bedeutend schwieriger.

---

[3]) RGSt. 59 S. 193 ff.; Brecht in v. Brauchitsch, Verw.Ges. f. Pr. II S. 253 Anm. 10c; — a. A. Gebhard, Kom. S. 262 Anm. 22.

[4]) RGSt. 59 S. 193.

[5]) vgl. § 8 S. 33 ff. d. Textes.

Der Bayrische Staatsgerichtshof [6]), der bei der Untersuchung der Rechtsnatur des Diktaturorgans die hier vertretene Auffassung teilt, kommt zu dem Ergebnis, daß die auf Art. 48 Abs. 4 gestützten Notverordnungen, da sie nicht aus der Gesetzgebungsgewalt der Länder stammen, sondern auf Reichsgewalt beruhen, die Wirkung reichsrechtlicher Satzungen hätten, deren äußere Form, wie z. B. die Art der Verkündung, sich nicht nach Landesrecht sondern nach Reichsrecht bestimme. Es sei daher abwegig zu behaupten, daß eine Notverordnung des Reichspräsidenten einer Landesnotverordnung auf Grund des Art. 13 Abs. 1 vorgehe. Die letztere bleibe solange in Geltung, bis sie von der Landesregierung aufgehoben werde. Das Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstags verpflichte nur die Landesregierung, dem Verlangen stattzugeben.

Die Ansicht des Bayrischen Staatsgerichtshofes ist durchaus brauchbar. Obwohl die Anwendbarkeit des Art. 13 verneint wird, kann ein Ungehorsam der Landesregierung immer noch mit Hilfe der Art. 19 und 48 Abs. 1 festgestellt und nötigenfalls gebrochen werden, da der Bayrische Staatsgerichtshof ebenso wie der Verfasser der Auffassung ist, daß eine Landesregierung in Ausübung des Notverordnungsrechts nach wie vor Landesorgan bleibt.

Eine formal-juristische Untersuchung dieser Frage führt jedoch zu einem anderen Ergebnis. Die Verordnung des Art. 48 Abs. 4 wird von der Landesregierung als Landesorgan erlassen. Faßt man den Begriff des Landesrechts im formellen Sinne als die von dem zuständigen Landesorgan im Rahmen seiner Zuständigkeit erlassenen Rechtsnormen, so wird man die Notverordnung des Art. 48 Abs. 4 als Landesrecht auffassen müssen [7]). Versteht man aber den Begriff des Landesrechts im materiellen Sinn als die Gesamtheit der Rechtsnormen, die von den zuständigen Landesorganen auf Grund ihrer l a n d e s v e r f a s s u n g s m ä ß i g e n Rechtsetzungsgewalt erlassen werden, so sind die nach Art. 48 Abs. 4 erlassenen Notverordnungen Reichsrecht, denn sie beruhen auf einer vom Reich abgeleiteten Gesetzgebungsgewalt. Die unterschiedliche Betrachtung des Landesrechts im formellen und im materiellen Sinne führt also bei der Untersuchung der Rechtsnatur der Notverordnung zu entgegengesetzten aber bei dieser Methode logisch einwandfreien Ergebnissen.

Nun kennt aber die Terminologie der deutschen Verfassungen nur die eindeutigen Begriffe „Landesrecht" und „Reichsrecht" ohne die Unterscheidung der formellen und materiellen Betrachtungsweise. Insbesondere ist eine derartige Lösung der Streitfrage im Hinblick auf die Ausschlußwirkung des Art. 13 RV. untauglich. Praktisch muß also das von der Landesregierung gesetzte Notverordnungsrecht trotz

---

[6]) vgl. Lammers-Simons, Bd. III S. 171 ff.

[7]) So auch Forsthoff, Ann. D. R. 1923/25 S. 179.

der Folgerichtigkeit der formal-juristischen Methode einem der beiden Gebiete „Landesrecht" oder „Reichsrecht" zugerechnet werden. Die Begriffe Reichsrecht und Landesrecht, die in Art. 13 RV. gebraucht werden, sind m. E. nach dem materiellen Wert der Rechtsnormen zu unterscheiden. Der rechtlich stärkere Wille des Reichsverfassungsrechts soll dem schwächeren des Landesverfassungsrechts vorgehen. Die Landesgewalt soll der Reichsgewalt weichen. Abzulehnen ist die formelle Auslegung Hensels [8]), der den Rechtscharakter der Notverordnung davon abhängig macht, ob ein Reichs- oder Landesorgan den Willensentschluß zur Normsetzung gefaßt hat. Die Notverordnung nach Art. 48 Abs. 4 RV. beruht auf Reichsgewalt und muß bei materieller Wertung als Norm des Reichsrechts gelten. Sie besitzt die stärkere Geltungskraft des Reichsrechts, denn sie hebt die auf Grund der Landesverfassung erlassenen Gesetze auf und vermag selbst Bestimmungen der Landesverfassungen außer Kraft zu setzen. Andererseits hat sie denselben Rang wie die Gesetze eines Reichsorgans und vermag im Rahmen des Art. 48 Abs. 2 RV. die dort genannten Artikel der Reichsverfassung zu suspendieren. Sie steht also abgesehen von ihrer provisorischen Natur, was ihre Rechtskraft anbelangt, der Notverordnung des Reichspräsidenten gleich.

Faßt man die Notverordnung des Art. 48 Abs. 4 als Landesrecht auf, so wäre die Folge, daß eine landesrechtliche Bestimmung Reichsgesetze außer Kraft setzen kann, Reichsrecht also von Landesrecht gebrochen wird, ebenso aber umgekehrt, wenn eine neue reichsrechtliche Bestimmung ergeht. Damit wäre die Aufgabe des Art. 13, der die Rangordnung zwischen Bundesstaatsgewalt und Gliedstaatsgewalt regelt, illusorisch geworden. Dies liegt sicher nicht im Sinne der Verfassung. Wenn schon im Ausnahmerecht eine tiefgreifende Veränderung der Zuständigkeiten Platz greift, so muß besonders darauf geachtet werden, daß die klaren Begriffe des Verfassungsrechts nicht verwischt werden. Es kann sich bei einer Notverordnung aus Art. 48 Abs. 4 demnach nur um Reichsrecht handeln [9]). Der Art 13 Abs. 1 RV. kommt nicht zur Anwendung [10]). Nichtsdestoweniger tritt im Fall eines Konflikts die Preußische Notverordnung nach der Rechtsregel: „lex posterior derogat legi priori" hinter der Notverordnung des Reichspräsidenten zurück. Ob die Behauptung des Reichsgerichts [11]) richtig ist, daß dieser Satz nur bei Gleichheit der

---

[8]) Hensel, Hdb. D. St. R. II S. 322.

[9]) Im Ergebnis ebenso der Bayr. St. Ger. H., a. a. O. S. 176, 178; Grau, Hdb. D. St. R. II S. 298.

[10]) Zu demselben Ergebnis gelangt auch Forsthoff, a. a. O. S. 180 mit dem Unterschied, daß er den Art. 48 Abs. 2—4 für eine Spezialregelung des Verhältnisses der Reichsgewalt zur Landesgewalt hält, auf die der übliche Grundsatz des Art. 13 keine Anwendung finden könne.

[11]) RGSt. 59 S. 193.

Rechtsquellen zur Anwendung gelange, mag dahingestellt bleiben. Zu bestreiten ist jedoch seine daran geknüpfte Behauptung, daß die Rechtssetzung bei der Reichs- und Landesdiktatur auf zwei verschiedenen Rechtsquellen beruhe und deshalb die allgemeine Rechtsregel nicht zur Anwendung kommen könne. Zwar sind die Träger des Rechts verschieden, doch entstammt das Notverordnungsrecht sowohl des Reichspräsidenten wie das der Landesregierung ein und derselben Rechtsquelle, nämlich dem Art. 48 RV. Dem Ergebnis des Reichsgerichts kann deshalb nicht beigetreten werden. Bei der hier gefundenen Lösung bleiben uns Versuche erspart, allein aus der subsidiären Natur der Preußischen Notverordnung den Vorrang der Notverordnung des Reichspräsidenten zu folgern, wie es das Reichsgericht tut.

§ 10.
Das Verhältnis des Art. 48 Abs. 4 RV. zum Art. 55 Pr. V.

Es ist in der Verhandlung der Preußischen Landesversammlung darüber gestritten worden, ob es angesichts der umfassenden Regelung des Ausnahmerechts in Art. 48 RV. überhaupt zulässig ist, dem Staatsministerium in der Preußischen Verfassung ein Recht zum Erlaß von Notverordnungen zu erteilen. Der Berichterstatter im Verfassungsausschuß [1]) war der Meinung, daß der Art. 48 RV. ein besonderes Notverordnungsrecht, wie es für die Preußische Verfassung vorgesehen sei, ausschließe. Diesem Einwand wurde entgegengehalten, daß man dem Landesgesetzgeber nicht das Recht nehmen könne, im Rahmen seiner Zuständigkeit bei erheblicher Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung der vollziehenden Gewalt gesetzgeberische Befugnisse zur Beseitigung des Notstandes zu übertragen. Das war überwiegend die Meinung der Landesversammlung, und es ist heute Tatsache, daß der Art. 55 der Preußischen Verfassung ständig zur Anwendung gelangt, ohne daß die Verfassungsmäßigkeit seiner Rechtsquelle jemals bestritten wurde.

Die von der Gegenmeinung behauptete Reichsverfassungswidrigkeit ist auch gar nicht vorhanden. Zu billigen ist die Erkenntnis, daß der Art. 48 die Diktaturgewalt erschöpfend und ausschließlich von Reichs wegen regelt, und daß die Gliedstaaten auf diesem Gebiet Rechtssätze aus eigenem Recht nicht erlassen dürfen [2]). Das

---

[1]) vgl. d. Prot. d. Verf.Ausschusses (Drucks. d. Landesverf. 1920 Nr. 3120 B. S. 164 ff.).

[2]) So auch die h. M.: Waldecker, Kom. S. 155 Anm. 2; Grau, „Diktaturgewalt d. Reichspr. u. d. Landesreg.", S. 17, 27 ff.; Schwalb, DJZ. 1925 S. 209/210; Strupp, Arch. f. öffentl. R. V S. 193/94; RGSt. 56 S. 189.

Notverordnungsrecht der Preußischen Landesverfassung ist aber von dem Diktaturrecht des Art. 48 RV. so grundlegend verschieden, daß die Schaffung des Art. 55 Pr. V. nicht als Eingriff in die Reichskompetenz aufgefaßt werden kann [3]). Nach Art. 48 Abs. 4 kann die Preußische Regierung in Vertretung des Reichspräsidenten jede Maßnahme treffen, um einen im Preußischen Staatsgebiet auftretenden Staatsnotstand zu beseitigen oder ihm vorzubeugen. Sie übt, wie wir gesehen haben, in dieser Funktion Reichsgewalt aus und vermag daher Reichsrecht außer Kraft zu setzen. Sie ist sogar zur Suspension der in Abs. 2 Satz 2 Art. 48 aufgeführten Grundrechte befugt. Die Diktaturgewalt des Art. 48 durchbricht die normalen Zuständigkeitsgrenzen und gestattet ihren Trägern jegliche Maßnahme, die zur Behebung des Notstandes erforderlich ist, mag sie nun in der Einsetzung außerordentlicher Gerichte, in der Uebertragung der vollziehenden Gewalt an Staatskommissare (Zivilpersonen oder Militärbefehlshaber), in Einzelverfügungen oder in gesetzesvertretenden sogenannten Notverordnungen bestehen.

Der Art. 55 Pr. V. regelt einen anderen Fall des Staatsnotstandes. Er verleiht dem Preußischen Staatsministerium für die Zeit, in der das Landesparlament nicht versammelt ist und deshalb nicht tätig werden kann, die Befugnis, an dessen Stelle Verordnungen mit Gesetzeskraft im Rahmen der Preußischen Verfassung zu erlassen, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert. Art. 55 überträgt also die normale Gesetzgebungsgewalt in Zeiten außerhalb der Parlamentstagungen dem Staatsministerium, damit dieses im Notfall davon Gebrauch machen kann. Hinzu kommt, daß die Zustimmung des ständigen Landtagsausschusses und nach Wiederzusammentritt des Landtags dessen Genehmigung erforderlich ist. Dieses an Stelle des zur Zeit verhinderten Gesetzgebers zugelassene Notverordnungsrecht hat nichts gemein mit der Diktaturgewalt des Art. 48 RV., die die Landesregierung ungeachtet eines zur Zeit versammelten Landtags ausüben kann und die man ihr deshalb verliehen hat, weil der ordentliche Gesetzgeber zur Hilfeleistung faktisch unfähig ist. Die Tatsache der ausschließlichen Regelung der Diktaturgewalt in Art. 48 hat nur zur Folge, daß die Preußische Verfassung eine Preußische Diktaturverordnung nach Art. 48 Abs. 4 RV. nicht von weiteren Voraussetzungen abhängig machen darf, was Hatschek [4]) früher dem Art. 55 als Zweck unterstellte. Die Meinung, daß der Art. 55 Pr. V. ein Ausführungsgesetz zu Art. 48 Abs. 4 ist, muß auch an der Tatsache scheitern, daß die Voraussetzungen des ersteren teilweise zu denen des Art. 48 in Widerspruch stehen.

---

[3]) So auch Peters, Verw.Arch. 31 S. 417; Waldecker, Kom. S. 155 Anm. 2.
[4]) vgl. D. u. Pr. St. R. II, 1. Aufl. S. 189.

Ein Vergleich des Notverordnungsrechts der Preußischen Regierung nach Art. 48 Abs. 4 mit dem nach Art. 55 Pr. V. zeigt, daß das Anwendungsgebiet beider zum Teil verschieden ist. Es gibt Fälle, in denen nur eine Notverordnung nach Art. 48 erlassen werden darf und andere, in denen nach den vorhandenen Voraussetzungen nur eine Notverordnung des Art. 55 in Frage kommt. Die Verhältnisse können aber auch so liegen, daß sowohl die Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 4 RV. wie die des Art. 55 Pr. V. gegeben sind und somit die Notverordnung auf beide Rechtsgrundlagen gestellt werden kann. Es ist dann sehr wichtig, daß die Preußische Regierung kundgibt, auf welche Rechtsquelle sie ihre Notverordnung stützt, um davon die unterschiedlichen staatsrechtlichen Folgen abhängig machen zu können.

Das Notverordnungsrecht der Preußischen Verfassung ist im Vergleich zu dem der Reichsverfassung insofern enger, als die Preußische Regierung eine Notverordnung nur erlassen darf, wenn der Landtag nicht versammelt ist und der ständige Ausschuß ihrem Vorschlag zustimmt. Diese Notverordnung vermag nur einfache Landesgesetze außer Kraft zu setzen, nicht etwa Bestimmungen der Landesverfassung oder gar Reichsgesetze. Nach Wiederzusammentritt des Landtags bedarf sie seiner Genehmigung. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, sei es, daß der Preußische Landtag zur Zeit versammelt ist oder sich eine Uebereinstimmung mit dem ständigen Ausschuß nicht herbeiführen läßt oder der Zweck der Notverordnung nur unter Durchbrechung der Landesverfassung, des Reichsrechts oder bei Außerkraftsetzung der in Abs. 2 Satz 2 des Art. 48 aufgeführten Grundrechte erreicht werden kann, so ist die Preußische Regierung auf den Weg des Art. 48 Abs. 4 RV. angewiesen. Eine Notverordnung nach Art. 55 käme hier nicht in Frage. Desgleichen wird die Notverordnung dann auf Art. 48 zu stützen sein, wenn ihre Genehmigung durch den Landtag von vornherein nicht zu erwarten steht, da die Regierung im Fall des Art. 48 RV. nicht vom Willen des Preußischen Landtags abhängig ist. Dieser hat weder das Recht, die Außerkraftsetzung der Notverordnung vom Ministerium zu verlangen, noch die Möglichkeit, ihre Aufhebung in einem Landesgesetz auszusprechen, weil sie Bestandteil des Reichsrechts ist. Lediglich das Staatsministerium kann politisch zur Verantwortung gezogen werden, indem ihm der Landtag sein Mißtrauensvotum ausspricht. Praktisch kann dieser allerdings mit der Androhung der Vertrauensentziehung die Regierung dahin beeinflussen, ihre Notverordnung außer Kraft zu setzen.

Das Notverordnungsrecht des Art. 55 Pr. V. hat im Vergleich zu dem des Art. 48 Abs. 4 RV. insofern größeren Umfang, als es auch bei ungewöhnlichen Notständen zur Anwendung kommt, die nicht zugleich eine erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zur Folge haben. Hier kann der

Art. 48 Abs. 4 keine Anwendung finden. Auch ermöglicht der Art. 55, falls der Landtag seine Genehmigung erteilt, Verordnungen mit längerer Geltungsdauer, während die Notverordnung nach Art. 48 nur einstweilige Maßnahmen zum Inhalt haben darf, die vorübergehend bis zum Eingreifen des Reichspräsidenten Abhilfe schaffen. Insbesondere ist die Preußische Regierung in Fällen, wo durch ein Anrufen des Reichspräsidenten eine wesentliche Verschlimmerung der Notstandslage nicht zu befürchten ist oder der Reichspräsident ein Einschreiten bereits abgelehnt hat, ausschließlich auf den Art. 55 Pr. V. angewiesen.

Vorwiegend wird der Art. 48 Abs. 4 dann zur Anwendung kommen, wenn eilige gesetzgeberische Maßnahmen erforderlich sind, deren Regelung durch den Landtag zuviel Zeit beanspruchen würde oder von ihm sogar abgelehnt ist oder deren Erlaß im Wege der Notverordnung vom ständigen Landtagsausschuß nicht gebilligt wird. Ferner wird von Art. 48 Abs. 4 immer dann Gebrauch zu machen sein, wenn geltendes Landesverfassungs- oder Reichsrecht einer erfolgreichen Bekämpfung des Staatsnotstandes im Wege steht. In den übrigen Fällen, insbesondere bei Notverordnungen, die eine längere Geltungsdauer notwendig erscheinen lassen, wird sich die Preußische Regierung ihres Notverordnungsrechts nach der Preußischen Landesverfassung bedienen.

III. Teil: Das Preußische Notverordnungsrecht auf Grund einer Ermächtigung seitens des Reichspräsidenten im Rahmen des Art. 48 Abs. 2 der Reichsverfassung.

§ 11.

Die Uebertragung des Notverordnungsrechts aus Art. 48 Abs. 2 auf die Preußische Regierung.

1. Der Art. 48 Abs. 2 bestimmt den Reichspräsidenten zum Träger der Diktaturgewalt. Als das höchste Reichsorgan ist dieser von der Verfassung durch den Art. 48 für die Fälle des Staatsnotstandes mit einer außerordentlichen, die Gewaltenteilung durchbrechenden Staatsgewalt belehnt worden. Des öfteren hat der Reichspräsident seine Diktaturbefugnisse aus Art. 48 auf Behörden und andere Amtsstellen delegiert. Seine Berechtigung hierzu ist in mehreren Streitfällen vor dem Reichsstaatsgerichtshof angezweifelt worden [1]. Insbesondere dann, wenn die beauftragten Organe mit umfassenden Diktaturbefugnissen belehnt wurden, hat man die Verfassungsmäßigkeit der Delegation bestritten.

Die Wissenschaft und die obersten Gerichte stimmen darin überein, daß eine Gesamtübertragung der Diktaturgewalt des Reichspräsidenten auf ein zu bestellendes Diktaturorgan unter Ausschaltung der Aufsicht und der Verantwortung des Präsidenten verfassungswidrig sei [2]. Aus dem Wortlaut des Art. 48 Abs. 2 sowie aus der Tatsache, daß selbst die in Abs. 4 von der Verfassung berufenen Landesregierungen nur bei Gefahr im Verzuge und einstwei-

---

[1]) Abgedr. in RGZ. Bd. 134 Anh. S. 12 ff. u. Bd. 135 Anh. S. 30 ff.

[2]) Vgl. Anschütz, Kom. S. 282 Anm. 11; Giese, Kom. S. 137 Anm. 5; Poetzsch-Heffter, Kom. S. 234 Anm. 8; Gebhard, Kom. S. 256 Anm. 13; Grau, Hdb. D. St. R. II S. 289 u. in „Diktaturgew. d. Reichspr. u. d. Landesreg." S. 108 ff.; RGSt. 56 S. 165; 59 S. 189/90 u. der Reichsstaatsgerichtshof, vgl. RGZ. 134 Anh. S. 12 ff., 135 Anh. S. 30 ff.

len, also in Vertretung des Reichspräsidenten tätig werden dürfen, geht hervor, daß die außerordentlich umfangreiche und verantwortungsschwere Diktaturgewalt nur dem vom Volke selbst gewählten und von seinem stärksten Vertrauen getragenen Staatsorgan zustehen und unter seiner verantwortlichen Leitung ausgeübt werden soll. Er darf auf diese Machtstellung nicht freiwillig verzichten und sich insbesondere nicht der Verantwortung für die nach Art. 48 Abs. 2 vollzogenen Diktaturmaßnahmen entziehen. Abgesehen von der subsidiären Berechtigung der Landesregierungen in Art. 48 Abs. 4, darf im Rahmen des Art. 48 Abs. 2 nur der Reichspräsident in Person die Entscheidung darüber treffen, ob die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet und deshalb der Erlaß von Diktaturmaßnahmen notwendig ist [3]). Diese grundsätzliche Entscheidung darf einer dritten Stelle nicht überlassen werden.

Andererseits sind sowohl die Gerichte wie die Wissenschaft zu der Erkenntnis gekommen, daß der Reichspräsident jede Diktaturmaßnahme nicht selbst anordnen und ihre Voraussetzungen im Einzelfall prüfen kann. Er wird sich in Ausübung seiner Rechte besonderer Diktaturorgane bedienen müssen. Er kann deshalb den Erlaß von Notverordnungen — der häufigsten Erscheinungsform der Diktaturmaßnahmen — der selbständigen Entscheidung irgendeines mit besonderer Fachkenntnis ausgestatteten Reichsorgans oder den örtlich besonders vertrauten Landesbehörden anheimstellen. Die Bestellung dieser Hilfsorgane ist unvermeidlich, da man dem Reichspräsidenten unmittelbar nur ein kleines Präsidialbüro zur Erledigung seiner laufenden Amtsgeschäfte beigegeben hat, das den Anforderungen an den Verwaltungsapparat eines Diktaturorgans bei weitem nicht gewachsen ist. Unter Würdigung dieser Tatsache wird man die Zuhilfenahme der Reichs- und Landesbehörden bei der Durchführung der Diktaturgewalt zulassen müssen. Die Erreichung des Diktaturzwecks bedingt bisweilen auch die Bestellung nur für den Diktaturzweck erforderlicher Organe, wie es z. B. durch Ernennung von Staatskommissaren schon vielfach geschehen ist. Ob man bei der Einsetzung neuer, nicht dem ordentlichen Behördenaufbau entnommener Amtsstellen bereits von einer unmittelbaren Diktaturorganisation sprechen kann, wie es Grau [4]) tut, mag dahingestellt bleiben. Richtig erscheint mir die von Grau getroffene Unterscheidung, daß sich der Reichspräsident entweder der ordentlichen Behördenorganisation des Reichs und der Länder als mittelbarer Diktaturorgane bedienen oder eigens zu diesem Zweck besondere sogenannte unmittelbare Diktaturorgane bestellen kann.

2. Hier interessiert insbesondere die Frage, ob sich der Reichspräsident der Preußischen Regierung in Ausübung seiner Diktatur-

---

[3]) So auch Poetzsch-Heffter, Kom. S. 234 Anm. 8; RGZ. 134 Anm. S. 22.

[4]) Hdb. D. St. R. II S. 290.

gewalt in der Weise bedienen kann, daß er ihr sein Recht aus Art. 48 Abs. 2 zum Erlaß von Notverordnungen überträgt, um den besonderen Verhältnissen des Landes entsprechend Maßnahmen zur Behebung des Notstandes zu treffen. Man pflegt in diesem Falle von einer Ermächtigung der Landesregierung zum Erlaß von Notverordnungen zu sprechen. In der Praxis sind derartige Emächtigungen schon mehrfach vorgenommen worden. Ihre Verfassungsmäßigkeit wird grundsätzlich anerkannt, da sie auf der Notwendigkeit beruhen, die ordentlichen Verwaltungsbehörden im Ausnahmerecht zu Hilfe zu ziehen. Umstritten ist jedoch, in welchem Umfang eine solche Ermächtigung verfassungsrechtlich zulässig ist und welche rechtlichen Folgen aus einer solchen Delegation abzuleiten sind. Es war bereits davon die Rede, daß eine Gesamtübertragung der Rechte aus Art. 48 Abs. 2 RV. in der Rechtsprechung und im Schrifttum als dem Geist der Reichsverfassung widersprechend und deshalb als verfassungswidrig angesehen wird. Es gilt jedoch noch als verfassungsmäßig, wenn der Reichspräsident nur im allgemeinen bestimmt, inwiefern und in welcher Richtung er Maßnahmen getroffen wissen will, diese selbst aber — auch soweit sie in Form von Rechtsverordnungen ergehen — dem selbständigen Entschluß der beauftragten Landesregierung überläßt [5]).

Ein lehrreiches Beispiel liefert die am 24. August 1931 ergangene Notverordnung des Reichspräsidenten „zur Sicherung der Haushalte von Ländern und Gemeinden" — die sog. Dietramszeller Notverordnung — (RGBl. I S. 453), nach der die Landesregierungen ermächtigt sind, alle Maßnahmen, die zum Ausgleich der Haushalte von Ländern und Gemeinden erforderlich sind, im Verordnungswege vorzuschreiben. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Ermächtigung ist an Hand von Ländernotverordnungen, die auf ihrer Grundlage erlassen wurden, vor dem Reichsstaatsgerichtshof mehrfach bestritten worden. In zwei Entscheidungen vom 5. Dezember 1931 und vom 15. März 1932 hat der letztere die Verfassungsmäßigkeit dieser Ermächtigung bejaht [6]). Dabei stellt er grundsätzlich fest, daß die Entscheidung darüber, ob die Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 2 RV. vorliegen und welche Maßnahmen zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötig sind, vom Reichspräsidenten selbst getroffen werden muß. Dies schließt nach Meinung des Staatsgerichtshofes nicht aus, daß der Reichspräsident, wenn es seiner Auffassung nach zur Wiederherstellung der gestörten öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötig ist, Maßnahmen allgemeiner Art trifft, deren Weiterausgestaltung er anderen Stellen überläßt. Diese Ermächtigung müsse jedoch scharf genug umgrenzt sein, um eine Prüfung zu ermöglichen, ob sich die Anordnungen der ermächtigten Stellen

---

[5]) RGSt. 59 S. 189/190.

[6]) Vgl. RGZ. 134 Anh. S. 12 ff., 135 Anh. S. 30 ff.

im Rahmen der erteilten Ermächtigung halten. Wohl hat sich der Staatsgerichtshof nicht dem Bedenken verschlossen, daß die Ermächtigung in der Notverordnung vom 24. August 1931 außerordentlich weit gefaßt ist. Aber sie hält sich im Rahmen des Verfassungsmäßigen, denn die Entscheidung, daß die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch das starke Defizit der Haushalte in Ländern und Gemeinden gefährdet ist, hat der Reichspräsident persönlich getroffen und den Maßnahmen der Länder mit der Anweisung, ihre Haushalte im Verordnungswege zum Ausgleich zu bringen, Richtung und Ziel gesetzt. Eine Nachprüfung, ob sich die Verordnungen der Länder im Rahmen der Ermächtigung halten, ist infolgedessen möglich.

Die Wissenschaft [7]) hat sich im großen und ganzen der Auffassung des Reichsgerichts und des Staatsgerichtshofes angeschlossen. Zwar wechselt die Ausdrucksweise bei Bestimmung der Ermächtigungsgrenzen, doch ist Sinn und Ergebnis der Ausführungen bei allen Schriftstellern, daß eine allgemeine Uebertragung der Befugnisse aus Art. 48 Abs. 2 auf die Länderregierungen aus den angeführten Gründen nicht möglich wäre, aber eine Ermächtigung zum Erlaß von Notverordnungen dann statthaft sei, wenn der Reichspräsident „Art und Richtung der Maßnahmen“ bezeichnet habe. Die Uebertragung des Notverordnungsrechts müsse so begrenzt sein, daß die Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten für die Handlungen der beauftragten Landesregierung noch aufrechterhalten werden könne [8]).

Eine wesentlich andere Auffassung vertritt Hatschek [9]), der das Notverordnungsrecht aus Art. 48 Abs. 2 grundsätzlich nicht für delegierbar hält, aber bezüglich der Ermächtigung einer Landesregierung eine Ausnahme macht. Für diese willkürliche Aussonderung besteht m. E. keine Veranlassung.

3. Umstritten ist die Frage, ob man bei der Uebertragung des Notverordnungsrechts des Reichspräsidenten auf die Landesregierung von einer Delegation sprechen kann oder ob es sich um eine Subdelegation handelt. Besondere Beachtung verdient hierzu die Begründung von Grau [10]). Er behauptet vom Reichsgericht — m. E. eine den Tatsachen nicht entsprechende Unterstellung —, es vertrete die Auffassung,

> daß der Reichspräsident im Falle des Art. 48 Abs. 2 als verfassungsmäßiger Delegatar [11]) des ordentlichen Gesetzgebers anzusehen sei. Eine Subdelegation sei deshalb nicht erlaubt, weil

---

[7]) vgl. die zu Anm. 2 Genannten, sowie Bumke, DJZ. 1932 S. 7 und Lympius, R. u. Pr. Verw.Bl. 1932 S. 582.

[8]) Vgl. Schwalb, DJZ. 1924 S. 697.

[9]) vgl. Hatschek-Kurtzig II S. 192.

[10]) „Die Diktaturgewalt d. Reichspr. u. d. Landesreg.“ S. 108 ff.

[11]) vgl. Grau, a. a. O. S. 114 Anm. 1.

die delegierende Stelle hierzu ausdrücklich ermächtigt sein müsse. Der Reichspräsident könne andere Behörden lediglich mit der Ausführung seiner eigenen Maßnahmen beauftragen.

Dieser Ansicht hält Grau entgegen, daß dem Reichspräsidenten in Art. 48 ein außerordentliches ursprüngliches Gesetzgebungsrecht verliehen sei, das aus derselben Rechtsquelle stamme wie die Rechtsetzungsbefugnis des ordentlichen Gesetzgebers, nämlich aus der Verfassung. Der Reichspräsident sei deshalb nicht Delegatar des ordentlichen Gesetzgebers, sondern empfange wie dieser seine Macht unmittelbar aus der Verfassung. Trotz dieser Ueberlegung kann nach Grau der Reichspräsident seine Diktaturgewalt nicht delegieren, weil die für die normale Staatstätigkeit maßgebenden Regeln über Delegation und Subdelegation auf die Verhältnisse der Diktatur keine Anwendung finden würden. Der Reichspräsident könne sich aber als Träger der Diktaturgewalt eine besondere Diktaturbehörde schaffen, deren Organisation von Fall zu Fall des Art. 48 in seinem freien Ermessen stehe. Die Ermächtigung einer Landesregierung zum Erlaß von Notverordnungen mache dieselbe zum Organ dieser Diktaturbehörde.

Diese Auffassung lehnt Schwalb [12]) mit der Begründung ab, die Vorstellung, daß Landesregierungen, denen der Reichspräsident die Ausübung außerordentlicher Gewalten übertrage, hierdurch Glieder einer zentralen Reichsdiktaturbehörde würden, sei mit der wirklichen Gestaltung der Dinge, namentlich mit der in den Ermächtigungserlassen regelmäßig wiederkehrenden Einsetzung von Beschwerdestellen gegen die Anordnungen des Beauftragten, unverträglich. Es handle sich deshalb um eine Delegation des Notverordnungsrechts aus Art. 48 Abs. 2.

Auch Grau hat neuerdings seine Meinung dahingehend geändert [13]), daß vom Reichspräsidenten mit Diktaturgewalt betraute Landesregierungen nicht unmittelbare Organe einer besonderen Diktaturbehörde seien wie z. B. ein Reichskommissar, sondern nur als mittelbare Helfer der Diktatur tätig würden und als solche organisatorisch Teile der ordentlichen Verwaltung blieben.

Die Ermächtigung der Preußischen Regierung zum Erlaß von Notverordnungen ist m. E. eine Maßnahme des Reichspräsidenten nach Art. 48 Abs. 2 RV. und muß deshalb in Form einer Notverordnung ausgesprochen werden. Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten beruht nicht auf einer in der Reichsverfassung festgelegten Delegation des ordentlichen Gesetzgebers, sondern findet in der Verfassung ihre urspüngliche Rechtsquelle [14]), ebenso wie auch die Dik-

---

[12]) DJZ. 1924 S. 697.

[13]) vgl. Hdb. D. St. R. II S. 290.

[14]) Dieser Ansicht auch Kluge, Reich und Länder 1932 S. 16; v. Bremen, das. S. 46; Bumke, DJZ. 1932 S. 2 ff.

taturgewalt der Landesregierungen nach Art. 48 Abs. 4, die nicht etwa als eine verfassungsrechtlich ausgesprochene Delegation der Diktaturgewalt des Reichspräsidenten aufgefaßt werden darf. Warum die Regel über Delegation und Subdelegation gerade auf den Art. 48 RV. keine Anwendung finden soll, ist nicht einzusehen. „Delegation" wird definiert als „Bevollmächtigung eines Willensträgers durch ein Gesetzgebungsorgan, an seiner Stelle Aeußerungen der gesetzgebenden Gewalt hervorzubringen"[15]. Da bereits festgestellt wurde, daß der Reichspräsident im Rahmen des Art. 48 als Notgesetzgeber tätig wird und Verordnungen mit materiellem Gesetzesinhalt erläßt, steht der Bevollmächtigung der Preußischen Regierung durch den Reichspräsidenten, an seiner Stelle Notverordnungen im Rahmen dieser Vollmacht zu erlassen, nichts im Wege. Man spricht deshalb mit Recht von einer „delegierten Diktaturgewalt"[16].

§ 12.

Die Voraussetzungen und Kontrollen des delegierten Notverordnungsrechts.

Voraussetzung für die Gültigkeit einer delegierten Notverordnung ist eine gültig ergangene Ermächtigungsverordnung. Da diese — wie wir sahen — selbst eine Maßnahme des Reichspräsidenten nach Art. 48 Abs. 2 RV. ist, müssen bei Erlaß der Ermächtigungsverordnung die Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 2 gegeben sein. Die öffentliche Sicherheit und Ordnung muß erheblich gestört oder gefährdet und die Ermächtigung der Preußischen Regierung zum Erlaß von Notverordnungen eine zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötige Maßnahme sein. Das ist dann der Fall, wenn zu erwarten ist, daß der Reichspräsident mit unmittelbaren Notstandsmaßnahmen nicht so vollwertige Hilfe bringen kann wie die Preußische Regierung auf Grund ihrer besseren Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und der Ursachen des Notstands. Auch muß die Ermächtigungsverordnung die Grenzen bestimmen, innerhalb deren die Ausübung der Diktaturgewalt der Preußischen Regierung überlassen wird.

Die Beachtung dieser Grenzen durch das Preußische Staatsministerium ist Voraussetzung für den gültigen Erlaß einer delegierten Notverordnung. Zur Veranschaulichung soll folgendes Beispiel dienen: Die Ermächtigungsverordnung vom 24. August 1931 bestimmt, daß die Landesregierungen alle Maßnahmen im Verordnungswege treffen dürfen, die zum Ausgleich der Haushalte von Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) erforderlich

[15]) Vgl. bei Grau, „Die Diktaturgew. d. Reichspr. u. d. Landesreg." S. 111 Anm. 2.

[16]) So Kluge a. a. O. S. 15 ff.; Schack, Beamtenjahrb. 1932 S. 592.

sind. Hält sich eine auf der Grundlage dieser Ermächtigung erlassene delegierte Notverordnung der Preußischen Regierung nicht streng an den bestimmten Zweck oder sind ihre Maßnahmen, obgleich zweckgebunden, nicht zum Ausgleich der Haushalte unbedingt erforderlich, so ist sie rechtswidrig. Die Vorschrift des Art. 55 Pr. V. ist für die delegierten Notverordnungen der Preußischen Regierung ebenso wie für ihre Notverordnungen nach Art. 48 Abs. 4 RV. ohne jede Bedeutung. Sie fügt den reichsrechtlichen Voraussetzungen nicht etwa weitere hinzu. Die Landesregierung kann in einer delegierten Notverordnung auch die im Abs. 2 Satz 2 des Art. 48 RV. aufgezählten Grundrechte vorübergehend außer Kraft setzen, wenn dies zweckentsprechend ist und in der Ermächtigungsverordnung nicht ausdrücklich untersagt wird. Gemäß Art. 48 Abs. 3 hat der Reichspräsident dem Reichstag von allen gemäß Abs. 2 getroffenen Maßnahmen unverzüglich Kenntnis zu geben. Bezüglich der Ermächtigungsverordnung selbst können wohl in dieser Hinsicht keine Zweifel entstehen. Für die delegierten Notverordnungen möchte ich eine solche Informationspflicht des Reichspräsidenten gegenüber dem Reichstag ablehnen, da diese nicht unmittelbar aus der Reichsverfassung entstanden sind, sondern auf der Ermächtigungsverordnung beruhen. Auch der Staatsgerichtshof ist dieser Ansicht [1]).

Bei der Frage nach den Kontrollen über die delegierte Diktaturgewalt liegt eine solche nach dem Aufsichtsrecht des Reichspräsidenten am nächsten. Kommt die Preußische Regierung einem Verlangen des Reichspräsidenten nicht nach, ihre Notverordnung insoweit außer Kraft zu setzen, als sie die Ermächtigung überschreitet, so kann er diese durch eine eigene Notverordnung zur Aufhebung bringen. Der Grund dafür liegt in der Natur der Ermächtigung [2]). Die Berechtigung des Reichspräsidenten zur Durchführung der Reichsexekution gegen Preußen nach Art. 48 Abs. 1 und zur Anrufung des Staatsgerichtshofes nach Art. 19 ist davon abhängig, ob die Preußische Regierung in Ausübung der Ermächtigung als Reichs- oder Landesorgan tätig geworden ist. Hat sie als Reichsorgan gehandelt, so kann der Art. 48 Abs. 1 nicht zur Anwendung kommen, denn Voraussetzung ist, daß ein L a n d e s o r g a n seine ihm obliegenden Pflichten nicht erfüllt. Aus demselben Grunde würde auch der Art. 19 außer Betracht bleiben, denn man hat in Art. 19 den Streit zwischen Reichsorganen absichtlich der Beurteilung durch den Staatsgerichtshof entzogen.

Es bleibt ferner zu untersuchen, ob nicht neben der Kontrolle des Reichspräsidenten auch eine solche des Preußischen Landtags, des Reichstags und womöglich der Reichsregierung in Frage kommt. Es

---

[1]) Vgl. RGZ. 135 Anh. S. 35; ebenso Bumke in DJZ. 1932 S. 571.

[2]) Vgl. v. Lympius, R. u. Pr. Verw.Bl. 1932 S. 582.

ist denkbar, daß der Preußische Landtag eine Kontrolle in der Weise auszuüben versucht, daß er ein Gesetz erläßt, in dem die Aufhebung der Landesnotverordnung ausgesprochen wird. Vorausgesetzt, daß er für die dort geregelte Materie überhaupt zuständig ist, muß die Aufhebungswirkung eines solchen Gesetzes gegenüber der delegierten Notverordnung von der Frage abhängig gemacht werden, ob diese zum Reichs- oder Landesrecht gehört. Ist sie landesrechtlicher Natur, so wird sie durch ein späteres Landesgesetz nach dem schon mehrfach erwähnten Auslegungsgrundsatz „lex posterior derogat legi priori“ außer Kraft gesetzt werden. Faßt man sie als Reichsrecht auf, so bleibt sie von einem preußischen Gesetz unberührt. Zwar hat der Preußische Landtag die Möglichkeit, der preußischen Staatsregierung das Mißtrauensvotum auszusprechen, was diese zur Amtsniederlegung zwingt, jedoch auf die Gültigkeit der Notverordnung ohne Einfluß ist. Immerhin könnte er ihre Außerkraftsetzung dadurch erreichen, daß er der neuen Regierung sein Vertrauen nur unter der stillschweigenden Bedingung erteilt, daß sie die Notverordnung unverzüglich aufhebt. Doch ist dies ein langwieriger und umständlicher Weg. Schließlich vermag der Landtag die Verfassungsmäßigkeit einer delegierten Notverordnung auf dem Wege einer Klage gegen das Preußische Staatsministerium nach Art. 19 RV. anzufechten. Die sehr umstrittene Frage, ob die preußische Regierung in Ausübung der Ermächtigung als Landes- oder Reichsorgan tätig wird, ist hier ohne Bedeutung, da der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten sowohl unter Landesorganen wie auch zwischen einem Landes- und einem Reichsorgan zuständig ist.

Der oben getroffenen Entscheidung, daß der Reichspräsident dem Reichstag von den delegierten Notverordnungen keine Kenntnis zu geben braucht, entspricht die weitere Folgerung, daß der Reichstag ein Aufhebungsverlangen nur betreffs der Ermächtigungsverordnung an den Reichspräsidenten, jedoch nicht wegen der delegierten Notverordnung an die Landesregierungen richten kann, die ja erst auf Grund der Ermächtigung tätig geworden sind. Es bleibt dem Reichstag jedoch unbenommen, die Notverordnung im ordentlichen Gesetzgebungswege durch ein widersprechendes Gesetz außer Kraft zu setzen, vorausgesetzt, daß er auf diesem Sachgebiet zuständig ist. Die Aufhebungswirkung eines solchen Reichsgesetzes folgt bei der Ansicht, daß die delegierte Notverordnung zum Landesrecht gehört, aus der Vorschrift des Art. 13 Abs. 1 RV., bei der Auffassung, daß die delegierte Notverordnung Bestandteil des Reichsrechts ist, aus der Rechtsregel „lex posterior derogat legi priori“.

Ein Aufsichtsrecht, wie es der Reichsregierung nach Art. 15 Abs. 2 u. 3 RV. gegenüber Landesbehörden zusteht, die Reichsgesetze auszuführen haben, kann m. E. bei delegierten Notverordnungen keine Anwendung finden, denn es handelt sich hier nicht um die Aus-

führung eines Reichsgesetzes im Sinne des Art. 15 RV. Auch von Lympius[3]), der die Anwendbarkeit des Art. 15 gegenüber delegierten Notverordnungen grundsätzlich bejaht, muß zugeben, daß die Rechte der Reichsregierung praktisch bedeutungslos sind, da der Wille der Reichsregierung erst dann zur Ausführung gelangt, wenn nach langwierigen, vergeblichen Einigungsversuchen der von ihr angerufene Staatsgerichtshof in ihrem Sinne entscheidet.

§ 13.

Die Rechtsstellung der preußischen Regierung in Ausübung der Befugnisse des Reichspräsidenten.

Es war bereits davon die Rede, daß für den Reichspräsidenten zwei Wege gangbar sind, um Hilfsorgane für die Durchführung der Diktatur zu bestellen. Entweder bedient sich der Reichspräsident der vorhandenen Reichs- und Landesbehörden, indem er sie zu gewissen Diktaturmaßnahmen ermächtigt oder er setzt besondere Kommissare ein, deren Aufgabe und Tätigkeit ausschließlich die Wahrnehmung der ihnen vom Reichspräsidenten übertragenen Diktaturgewalt ist. Diese vom Reichspräsidenten besonders eingesetzten Reichskommissare werden, wie allgemein anerkannt wird, auch wenn sie der Reichspräsident nur in einem bestimmten Gliedstaat, z. B. in Preußen, unter Ausschaltung der preußischen Regierung zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einsetzt, als Reichsorgane tätig[1]), weil sie vom Reichspräsidenten berufen werden und nur ihm verantwortlich sind. Sehr umstritten ist die Frage, ob eine Landesregierung, die vom Reichspräsidenten mit Diktaturbefugnissen betraut wird, als Reichs- oder Landesorgan handelt.

1. Es ist wiederum Grau, der zu dieser Frage eingehend Stellung nimmt. Seine Ansicht ist zum Teil schon bei der Rechtfertigung für die Schaffung von Diktaturhilfsorganen besprochen worden. Grau ging ursprünglich von der Vorstellung aus, daß sich der Reichspräsident den Verhältnissen des gegebenen Staatsnotstandes entsprechend jeweils eine reichseigene Diktaturbehörde schafft, der er die Reichs- und Landesorgane der ordentlichen Verwaltung, letztere unter Befreiung von ihrer landesrechtlichen Verantwortlichkeit, beliebig einordnet[2]). Es bestehe infolgedessen kein wesentlicher Unterschied, ob der Reichspräsident in eigener Person Verordnungen auf

---

[3]) Vgl. von Lympius, Reichs- u. Preuß. V.Bl. 1932 S. 582.

[1]) Vgl. Grau, Hdb. D. St. R. II S. 290; Giese, Kom. S. 138 Anm. 5; Kluge, Reich u. Länder 1932 S. 18; Anschütz spricht von reichseigenen Organen, vgl. Kom. S. 290 Anm. 16.

[2]) Vgl. Grau, Diktaturgew. d. Reichspr. u. d. Landesreg. S. 108 ff.

Grund des Art. 48 Abs. 2 treffe oder ob er seine Verordnungsbefugnis untergeordneten Diktaturorganen übertrage. Eine Landesregierung handele in dieser Eigenschaft nicht im Auftrage ihres Landes als Landesorgan, sondern als Glied einer reichseigenen für den Diktaturzweck geschaffenen Behörde des Reichspräsidenten als Reichsorgan.

2. Als der wirklichen Sachlage nicht entsprechend, hat man diese Ansicht von Grau allgemein abgelehnt [3]. Grau selbst hat sie letzthin in dieser Fassung aufgegeben [4] und unterscheidet nunmehr zwischen einer mittelbaren und einer unmittelbaren Organisationsform der Diktatur. Unter der unmittelbaren Organisation versteht er nach wie vor eine vom Reichspräsidenten von Fall zu Fall aus Gliedern der ordentlichen Verwaltung, z. B. unter Zuhilfenahme der Landesregierungen, zu schaffende reichseigene Diktaturbehörde. Die sogenannte mittelbare Organisationsform liege dann vor, wenn der Reichspräsident den Landesregierungen durch eine Diktaturverordnung ihre polizeilichen Befugnisse erweitere, ohne damit an ihrer organisatorischen Stellung etwas zu ändern. Sie seien dann als mittelbare Helfer der Diktatur Landesorgane. Wie Grau selbst zugibt [5], ist die Unterscheidung zwischen der unmittelbaren und der mittelbaren Organisationsform im Einzelfall oft nicht leicht zu treffen.

3. Auch mit dieser Abänderung muß der Theorie von Grau die Anerkennung versagt werden. Eine Landesregierung kann — um bei der Begriffsbestimmung von Grau zu bleiben — überhaupt nur als mittelbares Diktaturorgan und somit als Landesorgan tätig werden. Von einer unmittelbaren Diktaturorganisation kann nur die Rede sein, wenn der Reichspräsident durch Ernennung von Reichskommissaren reichseigene Organe schafft, deren einzige Aufgabe die Durchführung der Diktatur ist. Eine Landesregierung kann niemals Glied einer solchen unmittelbaren Diktaturorganisation sein. Das würde der bundesstaatlichen Struktur des Weimarer Reichs widersprechen. Eine Behörde kann im Bundesstaat nicht gleichzeitig Landes- und Reichsorgan sein. Sie ist entweder das eine oder das andere. Gerade die Tatsache, daß der Reichspräsident die erforderlichen Maßnahmen nicht selbst trifft, auch keinen Reichskommissar mit dieser Aufgabe betraut, sondern die einzelstaatliche Selbständigkeit und den bundesstaatlichen Aufbau durch umfangreiche Ermächtigungen — wie z. B. in der oben angeführten Dietramszeller Verordnung — weitgehend berücksichtigt, läßt erkennen, daß die Landesregierung selbständig als Delegatar und ordnungsmäßiges Landesorgan, nicht

[3]) So namentlich Schwalb, DJZ. 1924 S. 697.

[4]) Vgl. Hdb. D. St. R. II S. 289 ff.

[5]) vgl. Hdb. D. St. R. II S. 290.

aber als unselbständiges Glied einer reichseigenen konstruktiv gedachten Diktaturbehörde und damit als Reichsorgan fungiert. Für die Richtigkeit dieser Ueberlegung spricht auch die Tatsache, daß der Willensentschluß zur Normsetzung bei der delegierten Notverordnung von der landesrechtlich berufenen Landesregierung unter ausschließlicher Berücksichtigung der Verhältnisse des von ihr zu betreuenden Gliedstaates gefaßt wird [6]). Es muß auch mit aller Entschiedenheit abgelehnt werden, daß die Landesregierung als mittelbares Diktaturorgan lediglich eine Erweiterung ihrer landesrechtlichen Polizeibefugnisse erhalten soll, denn damit würde man zugeben, daß die Landesregierung nach wie vor Landesgewalt ausübt. Wie schon festgestellt wurde, ist die Diktatur keine landespolizeiliche Tätigkeit, sondern dient der Erhaltung der staatlichen Ordnung überhaupt. Sie ist durch die Aufnahme in die Reichsverfassung zur Reichsangelegenheit geworden. Es bedeutet keinen Unterschied, ob die Preußische Regierung eine Notverordnung auf Grund des Art. 48 Abs. 4 RV. oder auf Grund einer Spezialermächtigung des Reichspräsidenten erläßt. Sie wird in beiden Fällen in Ausübung von Reichsgewalt als Landesorgan tätig [7]).

Der Reichspräsident hat daher die Möglichkeit, die Preußische Regierung wegen einer Ueberschreitung der Ermächtigungsgrenzen nach Art. 19 vor dem Reichsstaatsgerichtshof zur Verantwortung zu ziehen und nötigenfalls nach Art. 48 Abs. 1 die Reichsexekution gegen sie durchzuführen.

§ 14.

Die Rechtsnatur der delegierten Notverordnung.

An die Frage nach der rechtlichen Stellung der Preußischen Regierung knüpft sich das Problem der Rechtsnatur einer von ihr auf Grund der Ermächtigung erlassenen Notverordnung. Die delegierte Notverordnung fällt als Rechtsverordnung zugleich unter den Begriff des Gesetzes im materiellen Sinn und trägt insoweit denselben Rechtscharakter wie eine unmittelbar auf Art. 48 Abs. 2 oder Abs. 4 gestützte Notverordnung [1]). Streitig ist ebenso wie im Fall des Art. 48 Abs. 4, ob die delegierte Notverordnung Bestandteil des Reichs- oder Landesrechts ist. Die Tatsache, daß der Art. 48 Abs. 4 eine unmittelbar in der Verfassung selbst ausgesprochene Ermächtigung darstellt, die hier zu behandelnde Notverordnung dagegen auf einer Spezialermächtigung des Reichspräsidenten beruht, bedingt

---

[6]) Vgl. Hensel, Hdb. D. St. R. II S. 322.

[7]) Zu diesem Ergebnis gelangen auch Nawiasky, R. u. Pr. Verw.Bl. 1932 S. 624; Löwenthal, das. S. 144 ff.; Schwalb, DJZ. 1924 S. 697; R. St. Ger. Hof in RGZ. 134 Anh. S. 23.

[1]) Vgl. § 9 S. 37 d. Textes.

einen anderen Weg zur Lösung der Streitfrage. Während dort das Ergebnis allein durch Auslegung der Verfassungsbestimmungen gewonnen werden mußte, ist hier für die Beantwortung der Frage in erster Linie die Ermächtigungsverordnung selbst maßgebend. Als praktisches Beispiel mag die schon früher erwähnte Dietramszeller Verordnung des Reichspräsidenten vom 24. August 1931 dienen, die auch dem Reichsstaatsgerichtshof in zwei Fällen zur Entscheidung vorgelegen hat [2]). Die in dieser Verordnung den Ländern erteilte Ermächtigung hat folgenden Wortlaut:

„Auf Grund des Art. 48 Abs. 2 RV. wird verordnet:

1. Die Landesregierungen sind ermächtigt, alle Maßnahmen, die zum Ausgleich der Haushalte von Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) erforderlich sind, im Verordnungswege vorzuschreiben. Sie können dabei von dem bestehenden Landesrecht abweichen.
2. Die Landesregierungen können insbesondere bestimmen, daß und in welcher Weise die Personalausgaben und andere Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) herabgesetzt werden. Verpflichtungen aus Verträgen bleiben unberührt, soweit es sich nicht um Personalausgaben handelt“.

In beiden Streitfällen machten die Beklagten geltend, die auf Grund dieser Ermächtigung ergangenen Notverordnungen der Länder seien reichsrechtlicher Natur, weil die Ermächtigungsverordnung in Abs. 1 Satz 2 Abweichungen vom Landesrecht gestatte und in Abs. 2 einen Eingriff in das bürgerliche Recht des Reiches zulasse.

Diese Ausführungen sind m. E. unzutreffend. Die Bestimmung in Abs. 1 Satz 2 dieser Verordnung, die den Landesregierungen Abweichungen vom Landesrecht gestattet, würde überflüssig sein, wenn die delegierten Notverordnungen als Reichsrecht gedacht wären. Als solches könnten sie nach der Rechtsregel des Art. 13 Abs. 1 RV. vom bestehenden Landesrecht abweichen, ohne daß ihnen erst ausdrücklich diese Geltungskraft beigelegt werden müßte [3]). Auch läßt sich aus dem Wortlaut des Abs. 2 der Verordnung, nach dem in bestehende Verträge eingegriffen werden kann, nicht entnehmen, daß reichsrechtliche Bestimmungen etwa geändert werden können, denn ein Eingriff in Vertragsrechte ist nicht einem solchen in Reichsgesetzesrecht gleichzuerachten [4]). Die Landesregierungen sind nach der Ermächtigungsverordnung vom 24. August 1931 durchaus nicht dazu befugt, hinsichtlich der Verträge neue vom BGB. abweichende reichsrechtliche Normen zu

---

[2]) Vgl. Urteil d. R. St. Ger.Hofes v. 5. 12. 1931 in RGZ. 134 Anh. S. 12 ff. und Urteil v. 15. März 1932 in RGZ. 135 Anh. S. 30 ff.

[3]) So auch der R. St. Ger. Hof in RGZ. 135 Anh. S. 35.

[4]) So auch Schack, Beamten-Jahrb. 1932 S. 594.

erlassen, sondern dürfen lediglich Verpflichtungen aus Personalausgaben betreffenden Verträgen abändern. Demzufolge hat der Reichspräsident in der sogenannten Dietramszeller Verordnung den Landesregierungen seine Befugnis aus Art. 48 Abs. 2 nicht in der Weise übertragen, daß diese nun in der Lage wären, Reichsrecht zu setzen, sondern er hat ihnen eine Verordnungsbefugnis verliehen, die nach dem Inhalt der Ermächtigung nur neues Landesrecht zu schaffen vermag [5]. Dieser Ansicht hat sich auch die Wissenschaft größtenteils angeschlossen [6].

Aus der Tatsache, daß die Notverordnungen, die von einer Landesregierung auf Grund der Ermächtigungsverordnung vom 24. August 1931 erlassen wurden, dem Landesrecht zuzurechnen sind, folgt zunächst, daß ein widersprechendes Reichsgesetz oder auch eine Notverordnung des Reichspräsidenten nach Art. 13 Abs. 1 RV. aufhebende Wirkung hat. Sodann vermag ein vom Landtag beschlossenes Gesetz die Landesnotverordnung nach der Rechtsregel „lex posterior derogat legi priori" außer Kraft zu setzen. Hier erhebt Häntzschel [7] das Bedenken, daß ein reichsregierungsfeindliches Landesparlament durch widersprechende Gesetze eine bewußte Sabotage der Ermächtigungsverordnung des Reichspräsidenten und damit des Reichswillens betreiben könnte. Um dieser rechtlichen Schwierigkeit zu entgehen, glaubt Häntzschel annehmen zu dürfen, daß es sich bei der delegierten Notverordnung um eine besondere Art von Landesrecht handele, das seine Kraft nicht aus den Bestimmungen der Landesverfassung sondern allein aus dem außerordentlichen Gesetzgebungsrecht des Reichspräsidenten schöpfe. Infolgedessen bedeute ein die Aufhebung der Landesnotverordnung aussprechendes Landesgesetz zugleich einen rechtswidrigen Verstoß gegen ein Reichsgesetz, weshalb der Art. 13 Abs. 1 hier keine Anwendung finden könne.

Bei der Besprechung der Notverordnung nach Art. 48 Abs. 4 und auch in der Einleitung wurde darauf hingewiesen, daß gerade in den politisch bewegten Zeiten eines Staatsnotstandes die Gefahr der Verfassungsverletzung am größten ist und deshalb bei der Zuständigkeitsdurchbrechung im Rahmen des Art. 48 RV. darauf geachtet werden müsse, im übrigen die staatsrechtlichen Grundsätze außerhalb des Art. 48 vor einer Verletzung zu schützen. Die Auslegung von Häntzschel geht davon aus, daß die Anwendung des Art. 13 RV. im vorliegenden Falle unerwünscht ist und legt den delegierten Verordnungen deshalb reichsrechtlichen Charakter bei, der die An-

[5]) So auch der R. St. Ger. Hof, vgl. RGZ. 134 Anh. S. 18/19; 135 Anh. S. 35.

[6]) Dieser Ansicht sind: Schack, a. a. O. S. 591; Häntzschel, R. u. Pr. Verw.Bl. 1932 S. 522/23; Nawiaski, das. S. 621 ff.; Bumke, DJZ. 1932 S. 2 ff. u. S. 569 ff.

[7]) a. a. O. S. 521.

wendung des Art. 13 ausschließt. Das bedeutet eine Verwischung der klaren Begriffe „Reichsrecht“ und „Landesrecht“ zum Zwecke der Verfassungsumgehung. Der Grundsatz „Reichsrecht bricht Landesrecht“ muß auch im Ausnahmerecht aufrechterhalten bleiben. Einem Ausweg, wie ihn Häntzschel wählt, muß daher die Anerkennung versagt werden. Seine Meinung hat auch im Schrifttum wenig Beifall gefunden [8]). Uebrigens ist die Gefahr der Sabotage des Reichswillens garnicht sehr groß, da der einfache Landtagsbeschluß zur Rechtswirksamkeit eines Gesetzes; das die Aufhebung der Notverordnung ausspricht, nicht genügt und, wenn nicht wie in Preußen noch andere Faktoren beim Zustandekommen mitwirken müssen, zum mindesten die Verkündung des Aufhebungsgesetzes durch die Landesregierung oder unter ihrer Mitwirkung erfolgen muß [9]).

Die als Beispiel ausgewählte Dietramszeller Verordnung hat ergeben, daß die Landesregierungen darin zur Setzung von Landesrecht ermächtigt werden. Wie aber schon zu Beginn der Erörterung über die Rechtsnatur der delegierten Notverordnung gesagt wurde, muß bei Lösung dieser Frage von der einzelnen Ermächtigungsverordnung ausgegangen werden. Daher besteht für den Reichspräsidenten rechtlich auch die Möglichkeit, die Landesregierungen zu ermächtigen, an seiner Stelle Notverordnungen im Rahmen des Art. 48 Abs. 2 zu erlassen. die mit der Geltungskraft von Reichsrecht ausgestattet sind und Reichsgesetze aufzuheben vermögen. Ein späteres Landesgesetz ist in diesem Fall ohne Einfluß auf die Weitergeltung der delegierten Notverordnung. Die Staatspraxis hat zwar bisher eine solche Ermächtigungsverordnung noch nicht erlebt, doch wird die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Verordnung im Schrifttum allgemein bejaht [10]). Bei der Auslegung dieser Ermächtigungsverordnung ist zu beachten, daß der Wille des Reichspräsidenten, den Landesregierungen die Schaffung von Reichsrecht zu ermöglichen, in der Fassung der Ermächtigungsverordnung zum Ausdruck gekommen sein muß [11]).

Auf die Frage, ob die delegierten Notverordnungen der Preußischen Regierung zum Reichsrecht oder zum Landesrecht gehören, kann daher eine einheitliche Antwort nicht gegeben werden. Sie hängt von dem Inhalt der jeweiligen Ermächtigungsverordnung des Reichspräsidenten ab.

---

[8]) Vgl. v. Lympius, R. u. Pr. Verw.Bl. 1932 S. 583/84; Nawiaski, das S. 624; Schack, a. a. O. S. 595.

[9]) v. Lympius, a. a. O. S. 584.

[10]) Schack, a. a. O. S. 596; Häntzschel, a. a. O. S. 522/23; insbes. Bumke, DJZ. 1932 S. 569 ff.; — a. A. v. Lympius, a. a. O. S. 583; Nawiaski, a. a. O. S. 624.

[11]) Dies folgt auch aus der Auffassung des Reichsstaatsgerichtshofes, vgl. RGZ. 134 Anh. S. 19.

§ 15.

Ein Vergleich der delegierten Notverordnungen mit denen nach Art. 48 Abs. 4 RV.

Der grundlegende Unterschied zwischen einer Landesnotverordnung auf Grund des Art. 48 Abs. 4 und auf Grund einer Delegation besteht darin, daß bei dieser der Entschluß, Notstandsmaßnahmen zu treffen, vom Reichspräsidenten ausgeht, während bei jener die Preußische Regierung darüber entscheidet, ob die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet ist. Die Diktaturgewalt der Preußischen Regierung nach Art. 48 Abs. 4 ist gegenüber der delegierten Diktaturgewalt insofern eingeschränkt, als sie nur zur Anwendung kommen darf, wenn zu erwarten steht, daß die Anrufung des Reichspräsidenten durch den Zeitverlust eine erhebliche Verschlimmerung des Notstandes zur Folge hat. Auch muß der Inhalt solcher Verordnungen auf eine vorübergehende Hilfeleistung beschränkt sein, damit der Reichspräsident später eine endgültige und womöglich für das Reichsgebiet einheitliche Regelung im Rahmen des Art. 48 Abs. 2 durchführen kann. Demgegenüber wird die delegierte Notverordnung grundsätzliche Maßnahmen zur Beseitigung des Notstandes treffen dürfen, weil die Preußische Regierung hier nicht nur vorläufig sondern endgültig die Vertretung des Reichspräsidenten übernimmt. Der delegierten Notverordnung sind insoweit wieder engere Grenzen gezogen, als ihre Befugnisse sich nicht nach den weitgefaßten Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 2 bestimmen, der an die Zuständigkeitsgrenzen zwischen Reichs- und Landesgesetzgebung nicht gebunden ist und sogar die Grundrechte der Reichsverfassung vorübergehend außer Kraft zu setzen vermag, sondern jeweils vom Inhalt der einzelnen Ermächtigungsverordnung des Reichspräsidenten abhängig zu machen sind.

Gemeinsam ist beiden Notverordnungsarten, daß ihrer Rechtsquelle die Absicht zugrunde liegt, auch im Rahmen der Reichsgewalt des Art. 48 der gliedstaatlichen Selbständigkeit der deutschen Länder Rechnung zu tragen.

Lebenslauf.

Am 1. April 1910 wurde ich als Sohn des jetzigen Reichsbankamtmannes Wilhelm Dürre und seiner Ehefrau Elsbeth, geborene Harzbecher, zu Berlin-Tempelhof geboren. Nach dreijährigem Besuch der Vorschule am Realgymnasium zu Berlin-Treptow wurde ich Ostern 1919 in die Sexta des Realgymnasiums aufgenommen, an dem ich zu Ostern 1928 die Reifeprüfung bestand.

Vom Sommersemester 1928 bis zum Wintersemester 1929/30 hörte ich an der Universität Berlin. Vom Sommersemester 1930 bis zum Sommersemester 1932 studierte ich in Marburg. Als Lehrer hatte ich in Berlin die Herren Professoren und Dozenten:

Bernhard, Bornhak, Bruns, Goldschmidt, Heymann, Kipp sen., Kipp jun., Kohlrausch, Nußbaum, Schuhmacher, Stutz, Wolff; in Marburg: Bredt, Engelmann, Genzmer, Jung, Leonhard, Manigk, Merk, Mezger, v. Minnigerode, Schulz-Schaeffer, Schuhmann, Stölzel, Troeltsch, Walz.

Am 14. Dezember 1932 bestand ich vor dem juristischen Prüfungsamt bei dem Oberlandesgericht in Kassel die erste juristische Staatsprüfung. Seit dem 1. April 1933 befinde ich mich als Gerichtsreferendar im Vorbereitungsdienst. Zur Zeit bin ich dem Landgericht Berlin zur Ausbildung überwiesen. Die mündliche Doktorprüfung legte ich am 29. März 1934 vor der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Philipps-Universität zu Marburg ab.